

II

(Comunicazioni)

COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento
finanziario**

(2021/C 121/01)

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ: «Sulla base del diritto dell'UE applicabile, il presente documento fornisce al personale e agli organismi che partecipano all'esecuzione, al monitoraggio e al controllo del bilancio dell'UE orientamenti tecnici su come interpretare e applicare le norme dell'UE al fine di agevolare l'esecuzione e incoraggiare le buone pratiche. Gli esempi forniti nel documento si limitano a illustrare i concetti specifici presentati in ciascun capitolo. Solo la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a fornire un'interpretazione vincolante del diritto dell'Unione».

INDICE

	<i>pagina</i>
1. Riferimenti normativi	3
2. Introduzione e finalità della nota di orientamento	3
3. Concetto e obblighi in materia di prevenzione dei conflitti d'interessi	4
3.1 Principali differenze tra il regolamento finanziario precedente e quello attuale per quanto riguarda i conflitti d'interessi	4
3.2 Le nuove disposizioni in materia di conflitti d'interessi nell'RF 2018	6
3.2.1 Definizione di conflitto d'interessi	7
3.2.2 Persone interessate	7
3.2.3 «Situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto d'interessi»	10
3.2.4 Obblighi in caso di conflitto d'interessi	12
4. Elementi specifici riguardanti la gestione diretta/indiretta	15
4.1 Conflitti d'interessi nelle procedure di aggiudicazione	16
4.2 Ulteriori riferimenti ai conflitti d'interessi nell'RF 2018	17
4.3 Questioni etiche in contesti non finanziari	18
5. Elementi specifici riguardanti la gestione concorrente	22
5.1 Ruoli e competenze nel contesto della gestione concorrente	23
5.2 Norme sui conflitti d'interessi previste dalle direttive sugli appalti pubblici	25
5.3 Elementi specifici riguardanti gli strumenti finanziari in regime di gestione concorrente	29
6. Possibili misure per evitare e gestire i conflitti d'interessi	30
6.1 Sensibilizzazione	31
6.2 Politiche, norme e procedure	31
6.3 Dichiarazione di interessi, dichiarazione della situazione patrimoniale e funzioni esclusive	33
6.4 Altre misure	35
Allegato I — Altri esempi illustrativi di conflitti d'interesse	39
Allegato II — Disposizioni giuridiche dell'UE sui conflitti d'interessi nel settore della gestione concorrente	39

1. RIFERIMENTI NORMATIVI

Atto legislativo	Articoli
Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 ⁽¹⁾ Regolamento finanziario (in appresso «RF 2018»)	Articoli 2, 26, 33, 36, 61, 62, 63, 69, 70, 71, 73, 76, 77, 78, 89, 136, 137, 141, 150, 154, 155, 167, 205, 209, 216, 225 e 237 e allegato I, punti 20.6, 28.2 e 29.1
Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 ⁽²⁾ Regolamento finanziario (in appresso «RF 2012»)	Articoli 32, 57 e 59
Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ . Direttiva sugli appalti pubblici (in appresso «direttiva AP»)	Articoli 2, 24, 41, 57, 58 e 83

⁽¹⁾ GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 298 del 26.10.2012, pag. 248.

⁽³⁾ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65.

⁽⁴⁾ Per garantire che la nota di orientamento sia chiara e di facile comprensione, i riferimenti alla direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici dovrebbero essere intesi anche come riferimenti alla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e alla direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, poiché il concetto di conflitti d'interessi è definito in modo analogo in tutte e tre le direttive.

2. INTRODUZIONE E FINALITÀ DELLA NOTA DI ORIENTAMENTO

L'RF 2018, entrato in vigore il 2 agosto 2018, ha rafforzato le misure volte a tutelare gli interessi finanziari dell'UE. Un esempio emblematico è il rafforzamento delle norme sui conflitti d'interessi che, oltre a riguardare la gestione diretta e indiretta, sono ora esplicitamente estese alle autorità degli Stati membri (indipendentemente dalle disposizioni interne degli Stati membri in materia di governance) e a qualunque persona che attui uno qualsiasi dei fondi dell'UE in regime di gestione concorrente.

Le situazioni che comportano conflitti d'interessi possono verificarsi in qualsiasi momento. È di fondamentale importanza prevenirle o gestirle adeguatamente quando si verificano. Tale requisito è fondamentale per sostenere la trasparenza, la reputazione e l'imparzialità del settore pubblico nonché la credibilità dei principi dello Stato di diritto quale valore fondamentale dell'UE. Ciò è essenziale per mantenere la fiducia del pubblico nell'integrità e nell'imparzialità degli organismi e dei funzionari pubblici, nonché nei processi decisionali al servizio degli interessi generali. Viceversa, se i conflitti d'interessi non sono prevenuti o gestiti correttamente quando insorgono, essi possono incidere negativamente sul processo decisionale degli organismi pubblici, dare luogo a un uso scorretto del denaro pubblico e causare danni di immagine. Possono anche portare a una perdita di fiducia nella capacità del settore pubblico di operare in modo imparziale e nell'interesse generale della società.

I conflitti d'interessi devono essere prevenuti e affrontati e i principi che disciplinano il bilancio dell'UE ⁽¹⁾ devono essere debitamente rispettati. Disporre di politiche e norme dettagliate per prevenire e gestire i conflitti d'interessi è un elemento essenziale della buona governance.

Data l'importanza fondamentale delle norme sui conflitti d'interessi, la violazione del diritto dell'UE al riguardo è motivo di grave preoccupazione e comporta di norma una qualche forma di riparazione, finanziaria o di altro tipo, ad esempio disciplinare ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Titolo II RF 2018.

⁽²⁾ Cfr. anche i capitoli 3.2.4 e 5.1.

Le finalità della presente nota di orientamento sono:

- 1) promuovere un'interpretazione e un'applicazione uniformi delle norme sulla prevenzione dei conflitti d'interessi ⁽³⁾ per gli agenti finanziari ⁽⁴⁾ e il personale delle istituzioni dell'UE che partecipano all'esecuzione, al monitoraggio e al controllo del bilancio dell'UE in regime di gestione diretta/indiretta/concorrente;
- 2) sensibilizzare le autorità degli Stati membri, i titolari di cariche pubbliche (compresi i membri del governo) e qualsiasi altra persona che partecipa all'esecuzione del bilancio dell'UE in regime di gestione concorrente ⁽⁵⁾ in merito alle disposizioni applicabili stabilite nell'RF 2018 e nella direttiva AP per quanto riguarda la prevenzione dei conflitti d'interessi; e
- 3) sensibilizzare i partner esterni ⁽⁶⁾ (compresi il loro personale e qualsiasi entità con cui il partner esterno abbia un rapporto contrattuale per l'esecuzione del bilancio) che partecipano all'esecuzione del bilancio dell'UE in regime di gestione indiretta in merito alle disposizioni applicabili stabilite nell'RF 2018 per quanto riguarda la prevenzione dei conflitti d'interessi.

I capitoli da 1 a 3 della presente nota di orientamento sono pertinenti per tutte le modalità di gestione, mentre i capitoli 4 e 5 presentano elementi specifici pertinenti rispettivamente per la gestione diretta/indiretta e la gestione concorrente. Il capitolo 6 contiene un elenco non esaustivo di suggerimenti e raccomandazioni per le misure che potrebbero essere messe in atto al fine di prevenire e gestire le situazioni di conflitto d'interessi. Tali suggerimenti e raccomandazioni mirano a fornire alle istituzioni dell'UE e alle autorità degli Stati membri orientamenti e strumenti per assisterle nella prevenzione dei conflitti d'interessi.

3. CONCETTO E OBBLIGHI IN MATERIA DI PREVENZIONE DEI CONFLITTI D'INTERESSI

3.1 Principali differenze tra il regolamento finanziario precedente e quello attuale per quanto riguarda i conflitti d'interessi

RF 2012	RF 2018
<p>Articolo 57 Conflitto d'interessi</p> <p>«1. Gli agenti finanziari e le altre persone partecipanti all'esecuzione del bilancio e alla gestione, compresi i relativi atti preparatori, alla revisione contabile o al controllo non adottano azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione.</p> <p>Laddove esista un rischio di questo tipo, la persona in questione si astiene da tali azioni e ne informa l'ordinatore delegato, che conferma per iscritto l'esistenza di un conflitto d'interessi. La persona in questione informa altresì il suo superiore gerarchico. Qualora si accerti l'esistenza di un conflitto d'interessi, la persona in questione cessa ogni sua</p>	<p>Articolo 61 (sottolineatura aggiunta) Conflitto d'interessi</p> <p>«1. Gli agenti finanziari ai sensi del capo 4 del presente titolo e le altre persone, comprese le autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all'esecuzione in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente del bilancio, anche per quanto riguarda i relativi atti preparatori, all'audit o al controllo, non adottano azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione. Essi adottano inoltre misure adeguate a prevenire l'insorgere di conflitti d'interessi nell'ambito delle funzioni poste sotto la loro responsabilità e per risolvere le situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto d'interessi.</p>

⁽³⁾ Escluse le questioni etiche in contesti non finanziari, che sono contemplate dalla legislazione dell'UE e dai documenti della Commissione non direttamente connessi all'esecuzione del bilancio dell'UE.

⁽⁴⁾ Gli agenti finanziari (ai sensi del capo 4, articoli 73, 76, 77 e 89, del titolo IV RF 2018) sono gli ordinatori (ciascuna istituzione dell'UE esercita le funzioni di ordinatore e delega, e sottodelega ulteriormente, le sue funzioni di ordinatore a membri del personale al livello adeguato), i contabili (nominati da ciascuna istituzione dell'UE tra i funzionari soggetti allo statuto) e gli amministratori degli anticipi (nominati con decisione del contabile dell'istituzione dell'UE sulla base di una proposta debitamente motivata dell'ordinatore responsabile).

⁽⁵⁾ Esempi di fondi dell'UE in regime di gestione concorrente da parte degli Stati membri: i) Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); ii) Fondo sociale europeo (FSE); iii) Fondo di coesione (FC); iv) Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); v) Fondo Asilo e migrazione (AMIF); vi) Fondo sicurezza interna (ISF); vii) Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI), viii) Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); ix) Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA); x) Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD); xi) Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG); e xii) Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE).

⁽⁶⁾ Un elenco non esaustivo dei partner esterni figura nel capitolo 4.

attività nella materia. L'ordinatore delegato intraprende personalmente qualsiasi altra azione appropriata.

2. Ai fini del paragrafo 1, esiste un conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1, è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza d'interessi con il destinatario.

3. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 210 che definiscano ciò che potrebbe dare adito a un conflitto d'interessi, nonché la procedura da seguire in tale eventualità.»

Articolo 32 delle modalità di applicazione dell'RF 2012 ⁽¹⁾

Atti che potrebbero costituire un conflitto d'interessi e procedura

(Articolo 57 del regolamento finanziario)

«1. Ferma restando la qualifica di attività illegale ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, lettera d), del regolamento finanziario, l'atto che potrebbe essere interessato da un conflitto d'interessi ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 2, del regolamento finanziario può assumere, tra le altre, una delle forme seguenti:

- a) la concessione a sé o ad altri di vantaggi indebiti diretti o indiretti;
- b) il rifiuto di concedere a un beneficiario diritti o vantaggi che può far valere;
- c) l'esecuzione di atti indebiti o abusivi o l'omissione di atti necessari.

Altri atti che potrebbero essere interessati da un conflitto d'interessi sono quelli che potrebbero impedire a una persona di svolgere in modo imparziale e obiettivo le sue funzioni, a esempio, ma non esclusivamente, la partecipazione a un comitato di valutazione nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto o di concessione di una sovvenzione qualora la persona possa trarre vantaggi diretti o indiretti dal risultato della procedura in questione.

2. Si presume che vi sia un conflitto d'interessi se il richiedente, candidato od offerente è un dipendente cui si applica lo statuto, a meno che la partecipazione alla procedura non sia stata previamente autorizzata dal suo superiore.

3. In caso di conflitto d'interessi l'ordinatore delegato adotta gli opportuni provvedimenti per evitare ogni indebita influenza della persona interessata sulla procedura in questione.»

2. Laddove esista un rischio di conflitto d'interessi che coinvolga un membro del personale di un'autorità nazionale, la persona in questione ne informa il proprio superiore gerarchico. Qualora tale rischio sussista per un membro del personale statutario, la persona in questione ne informa l'ordinatore delegato competente. Il superiore gerarchico competente o l'ordinatore delegato conferma per iscritto se è accertata l'esistenza di un conflitto d'interessi. Laddove esista un conflitto d'interessi, l'autorità che ha il potere di nomina o l'autorità nazionale competente assicura che la persona in questione cessi ogni sua attività nella materia. L'ordinatore delegato o l'autorità nazionale competente assicura che sia intrapresa qualsiasi altra azione appropriata conformemente al diritto applicabile.

3. Ai fini del paragrafo 1, esiste un conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1 è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto.»

⁽¹⁾ Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

L'RF 2018 ha esplicitamente esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni sui conflitti d'interessi a tutte le modalità di gestione ⁽⁷⁾ e a tutti i soggetti, comprese le autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all'esecuzione del bilancio dell'UE, compresi l'esecuzione di atti preparatori e audit e lo svolgimento dei controlli.

Di seguito sono riportati i principali cambiamenti introdotti dall'RF 2018 per quanto riguarda i conflitti d'interessi:

- un ambito di applicazione più vasto, che ricomprende esplicitamente la gestione concorrente (oltre alla gestione diretta e indiretta) e le autorità nazionali/regionali a qualsiasi livello, compresi i membri del governo;
- riformulazione della definizione di «conflitto d'interessi», che ora comprende «qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto» ed è quindi più ampia rispetto alla definizione di «qualsiasi altra comunanza d'interessi con il destinatario» di cui all'articolo 57 RF 2012;
- un maggior numero di situazioni disciplinate, in quanto impone esplicitamente non solo di prevenire le situazioni che comportano conflitti d'interessi, ma anche di affrontare tali situazioni, comprese quelle che «possono oggettivamente essere percepite» come comportanti un conflitto d'interessi. Questa disposizione rafforza la funzione preventiva per le situazioni di conflitto d'interessi.

Gestione concorrente

Prima dell'RF 2018, le norme sui conflitti d'interessi di cui all'articolo 57 RF 2012 non erano direttamente applicabili negli Stati membri nell'esecuzione del bilancio dell'UE in regime di gestione concorrente. Considerando in particolare che le misure specifiche da adottare, di cui all'articolo 57 RF 2012, si concentravano unicamente sulle funzioni dell'ordinatore delegato, tale disposizione si applicava solo al personale delle istituzioni e degli organismi dell'UE.

Tuttavia l'articolo 59, paragrafo 1, RF 2012 stabiliva che «[l]a Commissione e gli Stati membri rispettano i principi della sana gestione finanziaria, trasparenza e non discriminazione ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾[...] nella gestione dei fondi dell'Unione» e che «la Commissione e gli Stati membri assolvono i rispettivi obblighi in materia di controllo e revisione contabile». A norma dell'articolo 59, paragrafo 4, RF 2012, gli organismi designati dagli Stati membri per gestire e controllare i fondi dell'UE in regime di gestione concorrente erano già tenuti a istituire un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e a garantirne il funzionamento.

Inoltre l'articolo 32, paragrafo 1, RF 2012 stabiliva l'obbligo di dare esecuzione al bilancio secondo il principio di un controllo interno efficace ed efficiente (per tutte le modalità di gestione) e in conformità alla normativa settoriale pertinente. L'articolo 32, paragrafo 3, lettera c), RF 2012 imponeva che tali sistemi di controllo interno fossero in grado di prevenire l'insorgere di conflitti d'interessi nel quadro di tutti i metodi di esecuzione del bilancio.

La prevenzione dei conflitti d'interessi era dunque uno dei principi della gestione concorrente sanciti dall'articolo 59, paragrafo 1, RF 2012. Nel concludere che, già prima dell'entrata in vigore dell'RF 2018, nel quadro dell'RF 2012 gli Stati membri, in sede di esecuzione del bilancio dell'UE in regime di gestione concorrente, erano tenuti a adottare le misure necessarie per prevenire i conflitti d'interessi; ad esempio, tale obbligo è stato chiaramente stabilito nei criteri per il riconoscimento degli organismi pagatori nell'ambito della politica agricola comune (PAC) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ I metodi utilizzati per l'esecuzione del bilancio dell'UE sono definiti all'articolo 62 RF 2018 (gestione diretta/indiretta/concorrente).

⁽⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punti 35, 42 e 43, sugli appalti pubblici. La Corte di giustizia ha stabilito che una decisione di aggiudicazione adottata in una situazione di conflitto d'interessi viola i principi di parità di trattamento e trasparenza e ha concluso che il diritto dell'UE non osta a che un giudice nazionale possa dichiarare illegittima un'aggiudicazione unicamente sulla base di una parzialità nella procedura di aggiudicazione, che il ricorrente non deve provare, ma che l'amministrazione aggiudicatrice deve esaminare. Un conflitto d'interessi comporta il rischio che l'amministrazione aggiudicatrice pubblica si lasci guidare da considerazioni estranee all'appalto in oggetto e che sia accordata una preferenza a un offerente unicamente per tale motivo. Un conflitto d'interessi del genere è pertanto idoneo a costituire una violazione dei principi di parità di trattamento e di trasparenza. Inoltre, l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di trattare gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e di agire con trasparenza implica che ad esse è attribuito un ruolo attivo nell'applicazione di tali principi di aggiudicazione degli appalti pubblici. L'amministrazione aggiudicatrice è pertanto tenuta a verificare la sussistenza di eventuali conflitti d'interessi e ad adottare le misure adeguate al fine di prevenire, di individuare i conflitti d'interessi e di porvi rimedio.

⁽⁹⁾ In un'altra causa (sentenza del Tribunale del 17 marzo 2005, *AFCon Management Consultants e altri/Commissione*, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107, punto 74) relativa agli appalti della Commissione, il requisito della prevenzione dei conflitti d'interessi si basava anche sul principio della sana gestione finanziaria.

⁽¹⁰⁾ Allegato I del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro, (GU L 255 del 28.8.2014, pag. 18), in particolare il punto 1, lettera B), punto v).

3.2 Le nuove disposizioni in materia di conflitti d'interessi nell'RF 2018

Un'importante disposizione giuridica ⁽¹⁾ per prevenire i conflitti d'interessi è l'articolo 61 RF 2018, che contiene norme rivedute in materia. Dal 2 agosto 2018 si applica a tutti i fondi derivanti dal bilancio dell'UE e a tutte le modalità di gestione.

L'articolo 61 RF 2018 è direttamente applicabile negli Stati membri nella misura in cui partecipano all'esecuzione del bilancio dell'UE. Di conseguenza, l'obbligo per gli Stati membri di prevenire e affrontare i conflitti d'interessi stabilito da detto articolo non dipende dall'adozione di misure nazionali di attuazione. Tuttavia l'articolo 61 RF 2018 non disciplina in maniera esaustiva i conflitti d'interessi e il modo in cui dovrebbero essere affrontati, in quanto fa riferimento all'adozione di misure adeguate per prevenire e affrontare le situazioni di conflitto d'interessi. Le autorità nazionali restano inoltre competenti per l'adozione di norme nazionali complementari ed eventualmente ancora più dettagliate e/o più rigorose, come risulta dal riferimento a «qualsiasi altra azione appropriata [da intraprendere] conformemente al diritto applicabile» di cui all'articolo 61, paragrafo 2, RF 2018.

Nel contesto di cui sopra, l'applicazione di tali norme nazionali non sarebbe più una questione esclusivamente nazionale e potrebbe essere inclusa nell'ambito di applicazione delle verifiche, dei controlli e degli audit effettuati dai servizi della Commissione e dalla Corte dei conti europea, in linea con l'articolo 61, paragrafo 2, RF 2018. Se da un lato rimangono competenti per l'applicazione delle proprie norme nazionali complementari e/o più dettagliate (sebbene l'articolo 61 RF 2018 sia direttamente applicabile), dall'altro gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di allineare o integrare eventuali norme nazionali più indulgenti o incomplete al fine di migliorare la certezza giuridica delle norme applicabili in relazione al bilancio dell'UE.

Esempi di norme in materia di etica e conflitti d'interessi a livello di Stati membri

- 1) In uno Stato membro è fatto divieto alle persone che occupano posizioni dirigenziali nell'amministrazione pubblica (ad esempio ministri, segretari di Stato, direttori di uffici centrali) di detenere più del 10 % delle azioni di società private.
- 2) In un secondo Stato membro, il capo di Stato, i ministri e i deputati non possono accettare doni, detenere azioni di società private o pubbliche o essere titolari di contratti di appalti pubblici.
- 3) In un terzo Stato membro, chiunque sia titolare di una posizione nel settore pubblico non deve svolgere alcuna attività commerciale se detiene oltre il 10 % delle azioni di una società.
- 4) In un quarto Stato membro, i ministri e i deputati non possono far parte degli organismi di vigilanza o di direzione di società private e, se detengono azioni di una società privata in misura pari o superiore allo 0,5 %, devono trasferire i diritti di gestione che ne derivano ad un'altra persona per la durata del loro mandato.
- 5) In un quinto Stato membro, se i funzionari hanno responsabilità finanziarie e il livello gerarchico o la natura delle loro funzioni lo giustifica, essi devono adottare, entro due mesi dalla nomina, tutte le misure necessarie affinché il loro patrimonio finanziario sia gestito, per tutta la durata delle loro funzioni, in condizioni che escludano qualsiasi diritto di controllo da parte di detti funzionari.

3.2.1 Definizione di conflitto d'interessi

Ai sensi dell'articolo 61 RF 2018, esiste un conflitto d'interessi quando «l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona» che partecipa all'esecuzione del bilancio «è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto».

Un conflitto d'interessi può sorgere anche se la persona non trae un beneficio effettivo dalla situazione, in quanto è sufficiente che le circostanze compromettano l'esercizio obiettivo e imparziale delle sue funzioni. Tali circostanze devono tuttavia avere un determinato legame identificabile e individuale con aspetti concreti della condotta, del comportamento o dei rapporti della persona o avere un impatto su tali aspetti.

⁽¹⁾ Oltre alle direttive dell'UE sugli appalti pubblici, allo statuto dei funzionari e a numerose norme settoriali.

Un semplice legame con le convinzioni, le opinioni, i pareri o le preferenze della persona non costituisce di norma o automaticamente un interesse personale (ma ciascun caso può essere diverso dall'altro). Le persone che partecipano all'esecuzione del bilancio dovrebbero tuttavia esercitare i loro diritti di espressione, opinione e partecipazione politica e civica tenendo in considerazione e gestendo i rischi che ne possono derivare per la loro imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni e per l'immagine e la reputazione delle istituzioni o delle autorità in cui lavorano ⁽¹²⁾.

Inoltre non esisterebbe di norma alcun conflitto d'interessi qualora la persona in questione fosse coinvolta esclusivamente in quanto appartenente al grande pubblico o a un'ampia categoria di persone, a meno che la persona in questione (o un'altra ad essa legata, ad esempio un familiare) si trovi in una situazione specifica e diversa rispetto ad altri membri del pubblico o di un'ampia categoria di persone.

Analogamente, il concetto di conflitto d'interessi non riguarda di norma le situazioni in cui i compiti di esecuzione del bilancio dell'UE da parte della persona in questione sono legati a decisioni 1) di natura generale e basate su criteri oggettivi che si applicano a un intero settore dell'economia o a un gruppo molto ampio di potenziali beneficiari e 2) che non sono pertanto compromesse da motivi affettivi, da affinità politica o nazionale e da interesse economico, né dal fatto che la persona in questione o un suo familiare figurino tra i beneficiari.

L'affinità nazionale, l'affinità politica, i motivi affettivi o altri motivi elencati all'articolo 61, paragrafo 3, RF 2018 sono fattori che potrebbero compromettere l'imparzialità e l'obiettività di una persona che partecipa all'esecuzione del bilancio. In pratica, per evitare che ciò accada, le persone che partecipano all'esecuzione del bilancio dovrebbero evitare qualsiasi coinvolgimento, influenza o pressione che possa incidere sulla loro imparzialità e obiettività (o sulla percezione della loro imparzialità o obiettività) nell'esercizio delle loro attività professionali. Ciò potrebbe derivare in particolare da amicizie o inimicizie, rapporti familiari, affiliazioni a partiti, associazioni o convinzioni religiose. Le persone che partecipano all'esecuzione del bilancio dovrebbero basare le proprie attività e il proprio giudizio professionale solo su criteri giuridici e oggettivi e su prove sufficienti e adeguate ⁽¹³⁾.

L'inclusione di un riferimento a «qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto» rende la formulazione più ampia rispetto a quella dell'RF 2012, che si riferiva a «qualsiasi altra comunanza d'interessi con il destinatario». Un interesse indiretto va al di là del legame diretto tra la persona in questione e il beneficiario dei fondi dell'UE.

Gli interessi diretti e indiretti possono comprendere anche doni o ospitalità, interessi non economici o derivare dal coinvolgimento in organizzazioni non governative o politiche (anche se non remunerato) e da doveri di lealtà contrastanti verso soggetti o entità diversi nei confronti dei quali la persona in questione è soggetta ad obblighi.

Esempio di interesse personale

Il direttore di un'autorità di gestione/organismo pagatore:

- 1) potrebbe avere un interesse personale diretto (familiare) ad assegnare fondi dell'UE a un progetto della società del coniuge/partner (e dovrebbe pertanto dichiarare un conflitto d'interessi e astenersi dal partecipare al processo decisionale relativo a tale progetto, in modo che la situazione possa essere gestita);
- 2) potrebbe avere un interesse personale indiretto (familiare) ad assegnare fondi dell'UE a una società che ha promesso di creare una nuova fabbrica in relazione alla quale la società del coniuge/partner sarà molto probabilmente il subappaltatore più importante (e quindi ciò lo obbligherebbe ad astenersi dalle decisioni relative alla procedura di aggiudicazione) o possiede il terreno che la società dovrà acquistare per costruire la fabbrica.

⁽¹²⁾ Cfr. anche, ad esempio, gli articoli 12, 12 *ter*, 15 e 17 *bis* del regolamento n. 31 (CEE), n. 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica.

⁽¹³⁾ Cfr. anche, ad esempio, gli articoli 12, 12 *ter*, 15 e 17 *bis* del regolamento n. 31 (CEE), n. 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica e il regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei (GU L 74 del 14.3.2014, pag. 1).

I rapporti qualificabili come vincoli di appartenenza a una famiglia possono variare da un paese all'altro e devono essere analizzati nel contesto giuridico e culturale (a seconda, ad esempio, del grado di parentela). Tuttavia il testo e la finalità dell'articolo 61 RF 2018 di cui al capitolo 2, vale a dire la tutela dell'integrità e dell'imparzialità del processo decisionale relativo all'esecuzione del bilancio dell'UE e della fiducia dei cittadini a tale riguardo, costituiscono la base di alcuni orientamenti generali.

- In primo luogo occorre osservare che l'articolo 61, paragrafo 3, RF 2018 si riferisce separatamente ai motivi «familiari» e «affettivi». Perché l'imparzialità di una persona sia compromessa da motivi familiari non occorre quindi che vi sia un legame affettivo tra i familiari.
- In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 3, RF 2018, da un rapporto familiare non deriva automaticamente un conflitto d'interessi: quest'ultimo sussiste se viene compromessa l'imparzialità della persona in questione (in casi eccezionali, ciò potrebbe non verificarsi).
- In terzo luogo, dalla finalità dell'articolo 61 RF 2018, ossia tutelare l'integrità dell'esecuzione del bilancio e la fiducia del pubblico, si può dedurre che la nozione di famiglia dovrebbe comprendere i rapporti tra la persona in questione e una parte coinvolta che, di norma, susciterebbero ragionevoli sospetti quanto a una potenziale influenza indebita della famiglia sull'esercizio di funzioni ufficiali.

In tale contesto, l'articolo 61 RF 2018 dovrebbe fare riferimento almeno ai familiari stretti. Il concetto di familiari stretti va ben al di là di quello della famiglia nucleare, ma i suoi precisi contorni non sono universalmente riconosciuti né definiti nella legislazione dell'UE, ad eccezione di settori normativi specifici, in particolare la migrazione. I servizi della Commissione ritengono che, nel contesto dell'articolo 61 RF 2018 e sulla base della sua finalità, il concetto di «familiari stretti» dovrebbe comprendere almeno i seguenti rapporti, anche se costituiti mediante adozione: il coniuge (compreso il partner con cui la persona ha un'unione di fatto (non) registrata), figli e genitori, (bis)nonni e (pro)nipoti, fratelli, fratellastri, sorelle e sorellastre (anche di famiglie miste), zii e zie, nipoti, cugini di primo grado, suoceri, generi e nuore, cognati, patrigni, matrigine e figliastri.

L'esistenza di uno di questi rapporti familiari tra la persona in questione e una parte coinvolta dovrebbe essere considerata almeno alla stregua di una situazione oggettivamente percepita come un conflitto d'interessi (cfr. capitolo 3.2.3), salvo in circostanze eccezionali e oggettivamente plausibili.

A parte la nozione di «familiari stretti», il più ampio concetto di «famiglia allargata» può comunque portare a un conflitto d'interessi, in particolare in virtù delle disposizioni normative o regolamentari o in base alla percezione sociale nel paese interessato o tenendo conto di ulteriori circostanze come i legami affettivi o economici.

- Infine, la fiducia del pubblico in una corretta esecuzione del bilancio dell'UE, bene tutelato dall'articolo 61 RF 2018, è in linea di principio indivisibile. I cittadini del paese A devono poter confidare nell'integrità dell'esecuzione del bilancio nel paese B. Pertanto vi è solo un margine molto limitato per le variazioni da un paese all'altro nell'applicazione degli standard derivanti dall'articolo 61 RF 2018.

Analogamente, un'amicizia personale (o i rapporti tra padrino/madrina e figlioccio) può comportare una vicinanza maggiore rispetto a quella tra familiari stretti: ne potrebbero derivare situazioni in cui l'imparzialità e l'obiettività della persona in questione sia compromessa da tale particolare relazione di amicizia.

Chiunque risieda stabilmente presso l'abitazione della persona in questione si trova almeno in una situazione che potrebbe oggettivamente essere percepita come un conflitto d'interessi⁽¹⁴⁾, a meno che tale conclusione non sia confutata da argomenti oggettivamente plausibili.

Esempio di norme in materia di etica e conflitti d'interessi a livello di Stati membri

In uno Stato membro, ai deputati, ai membri del governo o ai consiglieri delle amministrazioni locali è vietato assumere come assistente parlamentare o membro del loro gabinetto una persona appartenente alla «prima cerchia familiare» (coniuge, figli e genitori). In caso di assunzione di una persona appartenente alla «seconda cerchia familiare» (fratelli, sorelle, cognati, cognate, nipoti, ex coniugi ecc.), la legge obbliga a dichiarare tale assunzione.

⁽¹⁴⁾ Cfr. il capitolo 3.2.3.

3.2.2 Persone interessate

La Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'UE, in cooperazione con gli Stati membri, in base alle regole finanziarie per la sua formazione ed esecuzione, nel rispetto del principio della buona gestione finanziaria (articolo 317 TFUE ⁽¹⁵⁾ e articolo 63, paragrafo 1, RF).

L'articolo 61 RF 2018 riguarda gli agenti finanziari e altre persone (a livello di UE o nazionale), comprese le autorità nazionali, a condizione che partecipino all'esecuzione, a qualsiasi livello, del bilancio dell'UE in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente (compresi gli atti preparatori, gli audit o i controlli). Ciò significa che l'articolo 61 RF 2018 si applica a qualunque persona ed entità soggetta alle giurisdizioni degli Stati membri ⁽¹⁶⁾ che partecipi all'esecuzione del bilancio dell'UE ⁽¹⁷⁾.

L'articolo 61 RF 2018 riguarda: i) gli agenti finanziari ⁽¹⁸⁾ (ai sensi del capo 4, articoli 73, 76, 77 e 89, del titolo IV RF 2018) che sono gli ordinatori (ciascuna istituzione dell'UE esercita le funzioni di ordinatore e delega, e sottodelega ulteriormente, le sue funzioni di ordinatore a membri del personale al livello adeguato), i contabili [nominati da ciascuna istituzione dell'UE tra i funzionari soggetti allo statuto ⁽¹⁹⁾] e gli amministratori degli anticipi (nominati con decisione del contabile dell'istituzione dell'UE sulla base di una proposta debitamente motivata dell'ordinatore responsabile); e ii) il personale [compresi i membri dei comitati di apertura e di valutazione e gli esperti esterni selezionati per assisterli ⁽²⁰⁾] che partecipa all'esecuzione del bilancio dell'UE.

Anche i partner esterni incaricati della gestione (indiretta) dei fondi dell'UE elencati all'articolo 62, paragrafo 1, lettera c), RF 2018, comprese le entità con le quali il partner esterno ha un rapporto contrattuale per l'esecuzione del bilancio (ad esempio intermediari finanziari) rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 61 RF 2018, compresi il loro personale e i loro membri, purché siano soggetti alle giurisdizioni degli Stati membri e partecipino all'esecuzione del bilancio dell'UE (cfr. ulteriori dettagli e raccomandazioni al capitolo 4).

Per quanto riguarda le agenzie esecutive di cui all'articolo 69 RF 2018, l'articolo 61 RF 2018 è direttamente applicabile a tali agenzie.

Per quanto riguarda le agenzie decentrate di cui all'articolo 70 RF 2018, le norme sui conflitti d'interessi sono stabilite all'articolo 42 del regolamento finanziario quadro ⁽²¹⁾. Per quanto riguarda gli organismi di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 71 RF 2018, le norme sui conflitti d'interessi sono stabilite all'articolo 27 del regolamento finanziario tipo ⁽²²⁾. Entrambi questi articoli rispecchiano le disposizioni dell'articolo 61 RF 2018, menzionano esplicitamente i

⁽¹⁵⁾ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁽¹⁶⁾ I regolamenti sono atti giuridici che si applicano automaticamente e uniformemente a tutti i paesi dell'UE sin dalla loro entrata in vigore, senza che sia necessario recepirli nel diritto nazionale. Sono vincolanti in tutti i loro elementi per tutti i paesi dell'UE.

⁽¹⁷⁾ L'articolo 61 RF 2018 non si applica in generale ai candidati, agli offerenti, ai richiedenti, ai beneficiari (compresi i destinatari finali nel contesto degli strumenti finanziari in regime di gestione concorrente) né ai contraenti, né dovrebbe essere utilizzato nel fare riferimento a tali soggetti, a meno che non si trovino in una situazione specifica e diversa. A tale riguardo possono verificarsi casi in cui si applica l'articolo 61 RF 2018 e si può giungere a una conclusione solo prendendo in considerazione il quadro giuridico entro il quale i candidati, gli offerenti, i richiedenti, i beneficiari e i contraenti di cui sopra esercitano i loro ruoli o le loro funzioni. Ad esempio, ai fini del regolamento sulle disposizioni comuni («RDC»), un beneficiario può essere l'organismo che concede l'aiuto (nel contesto degli aiuti di Stato nel caso in cui l'aiuto per ciascuna impresa sia inferiore a 200 000 EUR). Una situazione analoga si verifica nel contesto di operazioni relative a strumenti finanziari in cui il beneficiario è l'organismo che attua lo strumento finanziario o il fondo di fondi (a seconda dei casi) o quando l'autorità di gestione è beneficiaria dell'assistenza tecnica nell'ambito di un programma. Nei casi citati, tali organismi eseguono il bilancio dell'UE e sono pertanto soggetti alle disposizioni dell'articolo 61 RF 2018. Una situazione analoga si verifica quando un'autorità esternalizza alcuni dei suoi compiti nell'esecuzione del bilancio a una società esterna. In tal caso, la società esterna partecipa all'esecuzione del bilancio ed è pertanto soggetta alle disposizioni dell'articolo 61 RF 2018. Per ulteriori informazioni si rimanda all'ultimo paragrafo del capitolo 3.2.4, al capitolo 4.1 per la gestione diretta/indiretta, al capitolo 5.2 per la gestione concorrente e alla fine del capitolo 6.4, che comprende misure aggiuntive riguardanti beneficiari e contraenti.

⁽¹⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/en/man/finactor/Pages/finactor.aspx>

⁽¹⁹⁾ Regolamento n. 31 (CEE), n. 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica.

⁽²⁰⁾ Articolo 150, paragrafo 5, RF 2018.

⁽²¹⁾ Regolamento delegato (UE) 2019/715 della Commissione, del 18 dicembre 2018, relativo al regolamento finanziario quadro degli organismi istituiti in virtù del TFUE e del trattato Euratom, di cui all'articolo 70 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 122 del 10.5.2019, pag. 1).

⁽²²⁾ Regolamento delegato (UE) 2019/887 della Commissione, del 13 marzo 2019, che stabilisce il regolamento finanziario tipo degli organismi di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 71 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 142 del 29.5.2019, pag. 16).

membri dei rispettivi consigli di amministrazione o direttivi e sono stati inseriti nei regolamenti finanziari di tutte le agenzie decentrate e degli organismi di partenariato pubblico-privato interessati. Nella misura in cui tali entità eseguono il bilancio dell'UE in regime di gestione indiretta, si applica l'articolo 61 RF 2018.

Nel caso della gestione concorrente, spetta alle autorità nazionali istituire sistemi di controllo interno con responsabilità/compiti chiaramente assegnati, in quanto ciò è importante per determinare la partecipazione di una persona all'esecuzione del bilancio in ciascun caso specifico.

Va tuttavia osservato che, ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1, RF 2018, la «partecipazione» comprende gli atti preparatori e qualsiasi fase del processo di pianificazione, decisione, gestione, audit e controllo dell'utilizzo dei fondi UE. Questo concetto comprende pertanto chiunque possa influenzare il processo decisionale, comprese le autorità nazionali, regionali e locali, il personale o i membri di tali autorità e i membri del governo, nella misura in cui si occupano di una delle suddette fasi dell'esecuzione del bilancio dell'UE.

L'articolo 61 RF 2018 si applica quindi a qualsiasi misura da adottare o adottata da chiunque sia responsabile e/o abbia la capacità di orientare e/o influenzare il processo decisionale connesso all'esecuzione del bilancio dell'UE. La sua partecipazione deve tuttavia essere ragionevolmente significativa: la persona deve avere il diritto di esercitare un certo grado di discrezionalità o di controllo sull'esecuzione del bilancio (vale a dire il potere di agire o di impartire istruzioni a coloro che agiscono; un ruolo di consulenza o il compito di fornire pareri a coloro che agiscono).

Esempio di persona che lavora per un'autorità di gestione/un servizio della Commissione ma non partecipa all'esecuzione del bilancio dell'UE e pertanto non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 61 RF 2018

Un membro del personale del dipartimento Comunicazione che è responsabile unicamente della pubblicazione degli inviti a presentare proposte su un sito web, ma che non interviene nella preparazione di tali inviti, non partecipa all'esecuzione del bilancio (anche se lavora per un'autorità di gestione/un servizio della Commissione).

Oltre al livello di prossimità al processo decisionale, occorre considerare altri aspetti importanti, quali la natura e l'importanza delle responsabilità esercitate (comprese quelle politiche, amministrative, legislative o esecutive), i legami funzionali o gerarchici esistenti, la natura del processo decisionale e la sua trasparenza e apertura al controllo pubblico. Tutti questi aspetti influiscono anche sulla percezione oggettiva dei conflitti d'interessi (cfr. capitolo 3.2.4).

Esempi di persone che partecipano a qualsiasi livello all'esecuzione del bilancio dell'UE, compresi gli atti preparatori, e che rientrano pertanto nell'ambito di applicazione dell'articolo 61 RF 2018

- 1) Un membro del governo o un commissario che ha il potere, diretto o indiretto, di influenzare un'autorità o un servizio che gestisce fondi dell'UE o di impartire loro istruzioni (ciò è rilevante nel caso in cui vi sia il rischio che la posizione porti a situazioni concrete che potrebbero equivalere a un conflitto d'interessi o essere percepite come tali).
- 2) Il direttore di un'autorità nazionale o regionale/di un servizio della Commissione/di un organo o organismo dell'Unione che gestisce fondi dell'UE, che ha il potere di impartire istruzioni a una persona responsabile della valutazione delle richieste di fondi UE (come sopra).
- 3) Un membro del personale di un'autorità nazionale o regionale/di un servizio della Commissione/di un organo o organismo dell'Unione che gestisce fondi dell'UE, che è responsabile della gestione dei contratti di appalto o delle sovvenzioni (come sopra).
- 4) Un membro del personale di un organismo pagatore/autorità di certificazione/autorità di audit/servizio della Commissione (o una persona/entità cui è stata esternalizzata un'attività) incaricato dell'audit dell'esecuzione dei fondi UE.

Composizione dei gruppi consultivi in relazione all'esecuzione del bilancio

Gli interessi privati possono influenzare l'esecuzione del bilancio pubblico attraverso gruppi consultivi istituiti dalle autorità pubbliche. Per gruppo consultivo o di esperti si intende qualsiasi comitato, consiglio, panel, task force o gruppo analogo, o qualsiasi sottocomitato o altro sottogruppo che fornisca alle istituzioni dell'UE e alle autorità nazionali consulenze, competenze o raccomandazioni sull'esecuzione del bilancio. Tali gruppi sono generalmente costituiti da rappresentanti delle autorità pubbliche, del settore privato e/o delle organizzazioni della società civile e possono essere istituiti dalle istituzioni dell'UE e dalle autorità nazionali.

Vi può essere un rischio per l'integrità dell'esecuzione del bilancio se, ad esempio, gli interessi privati orientano o influenzano in modo significativo il lavoro dei gruppi consultivi. Se, ad esempio, dirigenti aziendali o rappresentanti di interessi forniscono consulenze ai governi in qualità di membri di un gruppo consultivo, essi agiscono nell'ambito del processo decisionale influenzando direttamente i decisori e mantenendo nel contempo i propri interessi privati. A tale riguardo, sebbene le competenze dei gruppi consultivi siano effettivamente importanti per la qualità del processo decisionale, è altrettanto importante che tali gruppi abbiano una composizione equilibrata che rappresenti i diversi settori di competenza e interesse pertinenti e necessari per i compiti e/o le decisioni specifiche dell'organismo interessato.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 61 RF 2018 ai membri di tali gruppi consultivi, è importante distinguere, da un lato, gli interessi settoriali o sociali che essi rappresentano ufficialmente in seno al gruppo consultivo e, dall'altro, gli interessi personali dei singoli membri (ad esempio perché un progetto presentato al gruppo consultivo è gestito dal coniuge/partner di un membro). In quest'ultimo caso, il membro è tenuto a rivelare la situazione e deve essere escluso dalle deliberazioni relative a tale progetto.

3.2.3 «Situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto d'interessi»

Qualsiasi attività o interesse che possa interferire con l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona, e quindi compromettere la fiducia del pubblico nella sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE, è una situazione che può essere percepita come comportante un conflitto d'interessi.

Un conflitto d'interessi percepito può verificarsi in particolare se una persona, indipendentemente dalle sue intenzioni, può ragionevolmente ritenersi o essere ritenuta portatrice di interessi pubblici e personali contrastanti che rischiano di comprometterne la capacità di svolgere i propri compiti e adempiere le proprie responsabilità in modo imparziale e obiettivo (ad esempio, un rischio o un'opportunità di favoritismo o ostilità per motivi di interesse familiare e affinità nazionale o politica possono oggettivamente essere percepiti come comportanti un conflitto d'interessi). Un conflitto d'interessi percepito comprende le circostanze obiettive che incidono sulla fiducia nell'indipendenza e nell'imparzialità di una persona o di un'entità, anche se il conflitto d'interessi non si concretizza ⁽²³⁾ o anche se la persona non trae un beneficio effettivo dalla situazione. In tale contesto è della massima importanza garantire l'effettivo rispetto delle norme sulla prevenzione dei conflitti d'interessi e fugare ogni dubbio che una persona ragionevole, informata, obiettiva e in buona fede possa nutrire in merito alla conformità del comportamento di una persona che partecipa all'esecuzione del bilancio.

L'inserimento della formulazione «situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto d'interessi» nell'articolo 61 RF 2018 garantisce in parte l'allineamento alla definizione di conflitto d'interessi di cui alla direttiva AP. Tuttavia, rispetto alla direttiva AP, l'articolo 61 RF 2018 contiene il termine «oggettivamente», che è stato aggiunto all'RF 2018 per sottolineare l'importanza di basare il rischio di conflitti d'interessi percepiti su considerazioni oggettive e ragionevoli. Ciò include in particolare indicazioni fattuali verificabili circa l'esistenza di legami ⁽²⁴⁾ tra le funzioni e gli interessi in gioco, ad esempio il potere di agire o impartire istruzioni, un legame tramite una terza persona, un legame permanente con le posizioni precedenti, un legame con posizioni future o un legame gerarchico e/o funzionale.

⁽²³⁾ Ad esempio, un membro del personale sfrutta in modo effettivo il proprio potere per favorire/avvantaggiare deliberatamente un'entità economica di proprietà di un familiare stretto.

⁽²⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punto 45: «Gli elementi come le affermazioni formulate nel procedimento principale riguardo ai legami fra gli esperti nominati dall'amministrazione aggiudicatrice e gli specialisti delle imprese vincitrici dell'appalto, in particolare la circostanza che dette persone lavorino assieme nella medesima università, appartengano allo stesso gruppo di ricerca o siano soggette a vincoli di subordinazione all'interno della stessa università, qualora fossero confermati, costituiscono siffatti elementi oggettivi tali da imporre di effettuare l'esame approfondito da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o, eventualmente, quello delle autorità di vigilanza amministrative o giurisdizionali».

L'interesse deve essere sufficientemente significativo da essere percepito come idoneo a «compromettere» «l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni». Di norma si potrebbe sostenere che la probabilità di un conflitto d'interessi percepito è tanto maggiore quanto più elevati sono il livello di responsabilità o rendicontabilità, l'interesse o il grado di partecipazione all'esecuzione del bilancio.

A tale riguardo, l'articolo 61 RF 2018 non fissa una soglia quantitativa precisa per gli interessi che potrebbero creare un conflitto, né sembra possibile stabilirla. Una partecipazione del 10 % in una società può non sembrare elevata, ma tale percentuale (o una percentuale persino inferiore) potrebbe comunque essere la partecipazione singola più elevata alla società interessata, potrebbe essere accompagnata dal diritto di veto su importanti decisioni della società o rappresentare una risorsa considerevole date le dimensioni della società. In tali situazioni sarà necessario un esame approfondito di ciascun caso.

Esempi di casi in cui una persona che lavora per un'autorità di gestione/un organismo pagatore (o un'amministrazione aggiudicatrice nazionale) o per un servizio della Commissione, ed è incaricata di valutare le domande di finanziamento dell'UE, potrebbe trovarsi in una situazione atta a costituire o essere oggettivamente percepita come comportante un conflitto d'interessi

- 1) La persona (o il suo partner) svolge contemporaneamente attività di consulenza per una società di consulenza o per un terzo che fornisce servizi alla società di consulenza al momento della presentazione delle domande per i finanziamenti dell'UE.
- 2) La persona (o un suo familiare stretto) possiede direttamente o indirettamente una società che presenta domanda per i finanziamenti dell'UE.
- 3) La persona ha un'amicizia personale con i dirigenti/proprietari di una società che presenta domanda per i finanziamenti dell'UE.
- 4) La persona è candidata (in quanto membro di un partito politico) a una carica pubblica e il suo partito politico ha un rapporto d'affari con uno specifico richiedente di finanziamenti dell'UE.
- 5) Prima di lasciare la propria posizione nella pubblica amministrazione, una persona negozia la propria futura occupazione in una società che presenta domanda per i finanziamenti dell'UE ⁽²⁵⁾ (o una società collegata o partner, o un'altra società con assetto proprietario coincidente a quello della società che presenta domanda per i finanziamenti dell'UE).
- 6) La persona ha recentemente occupato una posizione dirigenziale in una società che presenta domanda per i finanziamenti dell'UE ed era responsabile dello specifico settore in cui è attiva la società che chiede il finanziamento.
- 7) Se la persona vive in un comune che chiede un finanziamento per le infrastrutture, ciò non dovrebbe essere necessariamente e oggettivamente percepito come fonte di un conflitto d'interessi. Quanto più grande è il gruppo cui appartiene la persona che beneficerebbe di una misura (nella fattispecie, i cittadini del comune in questione), tanto più è attenuato il rischio di conflitto d'interessi. Rimane tuttavia necessaria una valutazione caso per caso: se, ad esempio, la persona dovesse beneficiare in modo particolare della misura di finanziamento, ad esempio per via di infrastrutture pubbliche che aumentano il valore immobiliare del suo quartiere, potrebbe esistere/emergere la percezione di un conflitto d'interessi.

3.2.4 *Obblighi in caso di conflitto d'interessi*

Le norme sul conflitto d'interessi dovrebbero essere attuate in modo globalmente preventivo, in quanto mirano a prevenire, in primo luogo, che una persona si trovi in una situazione in cui potrebbe esercitare il proprio potere in base a interessi personali. Se risulta che l'imparzialità di giudizio di un soggetto che partecipa all'esecuzione del bilancio dell'UE può essere ostacolata da interessi personali che lo portano a privilegiare una determinata scelta o a mostrarsi troppo critico o ostile al fine di prevenire la percezione di favoritismi, tale situazione dovrebbe essere affrontata tempestivamente prima che possa dar luogo a atti illeciti.

Ogni situazione che può essere oggettivamente percepita come comportante un conflitto d'interessi deve essere esaminata quando si verifica e affrontata in modo tale da non poter più essere oggettivamente percepita come fonte di un conflitto di interessi. In tale contesto, e fatte salve eventuali norme nazionali più rigorose, gli agenti finanziari e le altre persone che partecipano all'esecuzione del bilancio dell'UE devono:

— astenersi dall'intraprendere azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi personali e quelli dell'UE;

⁽²⁵⁾ OCSE, «Managing Conflict of Interest in the Public Sector», *OECD Guidelines and Country Experiences* (2003), pag. 25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>.

Esempio

Astenersi dall'intraprendere qualsiasi azione riguardante i propri interessi personali. Una persona non può decidere in merito all'assegnazione di fondi pubblici a un progetto cui essa (o i suoi amici o familiari stretti) parteciperà o ha partecipato, né valutare, monitorare, controllare o sottoporre a audit tale progetto.

- adottare misure adeguate a prevenire l'insorgere di conflitti d'interessi nell'ambito delle funzioni poste sotto la loro responsabilità;

Esempio

La persona in questione deve astenersi da decisioni atte a influenzare l'assegnazione di fondi a entità di sua proprietà (o appartenenti ai suoi familiari stretti). Occorre garantire che non vi sia alcuna influenza sul processo decisionale ⁽²⁶⁾ connesso all'esecuzione del bilancio. Ad esempio, i terreni agricoli (nei casi in cui i terreni siano ammissibili) conferiscono automaticamente al beneficiario (dato che non esiste alcuna procedura di selezione) il diritto di ricevere pagamenti diretti nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia. In una situazione del genere, la persona in questione non dovrebbe partecipare al processo decisionale volto a determinare l'ammissibilità di un determinato appezzamento di terreno.

- adottare misure adeguate per risolvere le situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto d'interessi.

Esempio

La persona in questione potrebbe adottare misure volte a assicurare la propria esclusione da tutte le fasi dell'esecuzione del bilancio o a garantire che non ha più alcun interesse economico o altro interesse personale ai sensi dell'articolo 61 RF 2018 in relazione a un'entità che presenta domanda per i finanziamenti dell'UE. La persona in questione potrebbe pertanto interrompere tutti i rapporti con tale entità, oppure dovrebbe astenersi dal partecipare a qualsiasi decisione relativa all'assegnazione di finanziamenti dell'UE all'entità interessata (potendo essere necessario perfino rassegnare le dimissioni qualora l'astensione puntuale non fosse sufficiente ad affrontare la situazione); oppure l'entità potrebbe ritirare la domanda per i finanziamenti dell'UE.

Le misure che seguono devono essere adottate qualora sussista il rischio di un conflitto d'interessi che coinvolga una persona che partecipa all'esecuzione del bilancio dell'UE.

- La persona deve segnalarlo al proprio superiore gerarchico (o all'ordinatore delegato competente) (nel caso di persone politicamente esposte, è buona prassi rivelare gli interessi personali rilevanti in una dichiarazione pubblica di interessi).
- Il superiore gerarchico competente (o l'ordinatore delegato competente) deve confermare per iscritto se esiste un conflitto d'interessi (e, nelle more della decisione del suo superiore, la persona in questione è tenuta ad astenersi dal metterlo di fronte a un fatto compiuto). Il superiore gerarchico deve decidere in base al proprio giudizio valutando attentamente se una persona a conoscenza dei fatti pertinenti possa ritenere che l'integrità dell'organizzazione sia a rischio a causa di un conflitto d'interessi irrisolto. Il superiore gerarchico dovrebbe valutare la necessità di sostituire la persona che ha dichiarato un possibile conflitto d'interessi. Prima di tale valutazione, e fatto salvo il diritto applicabile, l'autorità o il superiore gerarchico dovrebbero discutere la situazione con la persona in questione per valutare meglio se esista il rischio di parzialità nell'esercizio delle sue funzioni.
- Una volta accertata l'esistenza di un conflitto d'interessi, l'autorità nazionale competente (o l'autorità che ha il potere di nomina) deve garantire che il membro del personale in questione cessi tutte le attività pertinenti connesse all'esecuzione del bilancio, compresi gli atti preparatori.

⁽²⁶⁾ Compresa la verifica, l'autorizzazione, il pagamento e la contabilizzazione delle domande di aiuto o di pagamento.

L'articolo 61 RF 2018 impone inoltre all'autorità nazionale (o all'ordinatore delegato competente) di provvedere affinché sia intrapresa qualsiasi altra azione appropriata conformemente al diritto applicabile (cfr. capitoli 3.2 e 6.2). Ciò è importante non solo per affrontare la questione, ma anche per consentire la continuità operativa. A tale riguardo, può accadere che l'autorità (o l'ordinatore delegato competente) abbia bisogno della consulenza o dell'intervento di altri organismi competenti, conformemente al diritto applicabile.

Infine, in presenza di un conflitto d'interessi percepito oggettivamente e non risolto o qualora il conflitto di interessi si concretizzi, ad esempio se un membro del personale sfrutta in modo effettivo il suo potere per favorire/avvantaggiare deliberatamente un'entità economica di proprietà di un familiare stretto, occorre esaminare l'impatto di tali situazioni sull'esecuzione del bilancio dell'UE ⁽²⁷⁾, anche al fine di determinare rimedi adeguati (ad esempio l'annullamento e la valutazione ex novo delle procedure di aggiudicazione, l'annullamento di contratti/accordi, la sospensione dei pagamenti, l'esecuzione di rettifiche finanziarie e il recupero di fondi). In generale tali situazioni potrebbero inoltre configurarsi come atti illeciti a norma del diritto amministrativo, del diritto della funzione pubblica o del diritto penale e dovrebbero essere sanzionate in quanto tali. Per altro verso, i tentativi da parte di candidati, offerenti o richiedenti di influenzare indebitamente una procedura di aggiudicazione o di ottenere informazioni riservate dovrebbero essere trattati almeno come grave illecito professionale e comportare l'esclusione dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione [come avviene per la gestione diretta/indiretta secondo quanto previsto all'articolo 136, paragrafo 1, lettera c), punti iv) e v); cfr. capitolo 4].

4. ELEMENTI SPECIFICI RIGUARDANTI LA GESTIONE DIRETTA/INDIRETTA

Come stabilito all'articolo 36, paragrafo 3, lettera c), RF 2018 sul controllo interno dell'esecuzione del bilancio per tutte le modalità di gestione (compresa la gestione diretta/indiretta), i sistemi di controllo interno devono essere idonei a prevenire i conflitti d'interessi.

Nel regime di gestione diretta, a norma dell'articolo 62, paragrafo 1, lettera a), RF 2018, la Commissione (e quindi il personale della Commissione) esegue il bilancio direttamente tramite i suoi servizi.

Nell'ambito della gestione indiretta, a norma dell'articolo 62, paragrafo 1, lettera c), RF 2018 ⁽²⁸⁾, la Commissione affida l'esecuzione del bilancio a partner esterni. Esempi di tali partner esterni sono le organizzazioni internazionali sotto l'egida delle Nazioni Unite, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca europea per gli investimenti, il Fondo europeo per gli investimenti, gli organismi dell'UE ⁽²⁹⁾, gli organismi di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico, gli organismi di diritto pubblico, comprese le organizzazioni degli Stati membri, e i paesi terzi ⁽³⁰⁾ o gli organismi da essi designati.

Tuttavia, anche se i partner esterni sono responsabili dell'istituzione e del mantenimento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, la Commissione rimane in ultima istanza responsabile e rende conto dell'esecuzione del bilancio dell'UE. Per questo motivo la Commissione dovrebbe includere gli obblighi derivanti dall'articolo 61 RF 2018 in relazione alla prevenzione dei conflitti d'interessi negli accordi (nuovi o modificati) firmati con i partner esterni. Ciò è ancora più importante qualora il partner esterno non sia soggetto alle giurisdizioni degli Stati membri ⁽³¹⁾ (cfr. capitolo 3.2.2). I partner esterni dovrebbero inoltre includere tali obblighi nei propri accordi con qualsiasi altra entità (ad esempio entità esecutive come gli intermediari finanziari) con cui hanno un rapporto contrattuale per l'esecuzione del bilancio. I partner esterni restano tuttavia competenti per l'adozione di norme complementari ed eventualmente ancora più dettagliate e/o più rigorose, ma devono, come minimo, rispettare gli obblighi imposti dall'articolo 61 RF 2018.

⁽²⁷⁾ Per il personale delle istituzioni dell'UE, cfr. anche l'articolo 93 RF 2018.

⁽²⁸⁾ Cfr. anche gli articoli 156, 157 e 158 RF 2018.

⁽²⁹⁾ Va osservato che le agenzie esecutive (articolo 69 RF 2018) applicano direttamente le disposizioni dell'RF.

Per le agenzie decentrate (articolo 70 RF 2018), le norme in materia di conflitto d'interessi sono stabilite all'articolo 42 del regolamento delegato (UE) 2019/715 della Commissione, del 18 dicembre 2018, relativo al regolamento finanziario quadro degli organismi istituiti in virtù del TFUE e del trattato Euratom, di cui all'articolo 70 RF 2018.

Per gli organismi di partenariato pubblico-privato (articolo 71 RF 2018), le norme sui conflitti d'interessi sono stabilite all'articolo 27 del regolamento delegato (UE) 2019/887 della Commissione, del 13 marzo 2019, che stabilisce il regolamento finanziario tipo degli organismi di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 71 RF 2018.

⁽³⁰⁾ La presente nota di orientamento è pertinente anche, ad esempio, per la gestione indiretta da parte del paese beneficiario per i paesi candidati, in base alla quale i fondi dell'UE sono eseguiti in regime di gestione indiretta da parte dei paesi partner/beneficiari; per altre forme di gestione indiretta da parte dei paesi partner/beneficiari nell'ambito dello strumento europeo di vicinato (ENI) (ad esempio, programmi a preventivo; Egitto o Tunisia) e per gli ordinatori nazionali e funzioni analoghe nei paesi partner che comportano la responsabilità della gestione di fondi UE.

⁽³¹⁾ I regolamenti sono atti giuridici che si applicano automaticamente e uniformemente a tutti i paesi dell'UE sin dalla loro entrata in vigore, senza che sia necessario recepirli nel diritto nazionale. Sono vincolanti in tutti i loro elementi per tutti i paesi dell'UE.

La Commissione ha inoltre il compito di vigilare su tali partner affinché svolgano i loro compiti ⁽³²⁾. Ciò è obbligatorio e pertinente nella misura in cui, nell'ambito della gestione indiretta, la Commissione deve provvedere affinché i partner esterni offrano un livello di tutela degli interessi finanziari dell'UE equivalente a quello garantito nell'ambito della gestione diretta ⁽³³⁾.

Mentre la gestione diretta consente la prevenzione, l'individuazione e la gestione costanti dei conflitti d'interessi in tutte le fasi, dalla progettazione all'esecuzione fino agli audit e alle valutazioni, il coinvolgimento della Commissione nella prevenzione, nell'individuazione e nella gestione dei conflitti d'interessi nei casi di gestione indiretta si basa anche sulla valutazione ex ante delle procedure dei partner esterni.

Le fasi di tale valutazione sono definite all'articolo 154, paragrafo 4, RF 2018 e sono ulteriormente specificate nella decisione della Commissione ⁽³⁴⁾ che definisce il nuovo capitolato per la metodologia di valutazione per pilastro da utilizzare ai sensi dell'RF 2018. Tale metodologia comprende in particolare la valutazione delle procedure esistenti per prevenire conflitti d'interessi nel pilastro dei sistemi di controllo interno e, se del caso, nel pilastro delle sovvenzioni, degli appalti e degli strumenti finanziari. Solo a seguito di una valutazione positiva l'entità sarebbe ammissibile a svolgere compiti di esecuzione del bilancio.

Di conseguenza, nell'affrontare i conflitti d'interessi nella gestione indiretta, se i compiti di esecuzione del bilancio sono affidati a un partner esterno ci si dovrebbe concentrare sulla prevenzione di tali conflitti e sulla loro individuazione e gestione da parte dei soggetti che partecipano all'esecuzione dei controlli o dell'audit del partner esterno (e di qualsiasi entità con cui il partner esterno abbia un rapporto contrattuale per l'esecuzione del bilancio) durante e dopo la fase di esecuzione.

Anche gli atti di base (legislazione settoriale) di diverse politiche, fondi o programmi possono contenere ulteriori norme sui conflitti d'interessi, in particolare l'obbligo di prevenirli. Tenuto conto dell'impegno a favore della trasparenza assunto dalla Commissione (e del corrispondente obbligo che ad essa incombe), è importante fornire ai partecipanti ⁽³⁵⁾, ai beneficiari ⁽³⁶⁾, ai partner esterni ecc. informazioni chiare sui loro obblighi in materia di conflitti d'interessi e includere disposizioni o rimandi alle disposizioni giuridiche su tali obblighi (e sulle conseguenze della loro violazione) in i) documenti di gara, ii) programmi di lavoro, iii) inviti a presentare proposte, iv) contratti di appalto, v) convenzioni di sovvenzione, vi) accordi di contributo e vii) convenzioni di finanziamento.

4.1 Conflitti d'interessi nelle procedure di aggiudicazione

Le norme in materia di appalti pubblici che le istituzioni dell'UE devono rispettare sono stabilite nell'RF 2018 ⁽³⁷⁾. L'articolo 2, punto 3, RF 2018 definisce la procedura di aggiudicazione o di attribuzione come una procedura di appalto, una procedura di attribuzione di sovvenzioni, un concorso a premi o una procedura di selezione di esperti o persone o entità che eseguono il bilancio in regime di gestione indiretta.

Il «vademecum sugli appalti pubblici» ⁽³⁸⁾ e il «vademecum sulle sovvenzioni» ⁽³⁹⁾ del servizio finanziario centrale della Commissione (direzione generale del Bilancio) sono documenti per uso interno intesi a fornire alle istituzioni e alle agenzie dell'UE assistenza pratica nella preparazione e nell'attuazione di tali procedure e a fornire orientamenti ⁽⁴⁰⁾ sulla gestione dei conflitti d'interessi nelle procedure di aggiudicazione.

⁽³²⁾ Articolo 154, paragrafo 5, RF 2018.

⁽³³⁾ Articolo 154, paragrafo 3, RF 2018.

⁽³⁴⁾ Decisione della Commissione, del 17 aprile 2019, di definizione del nuovo capitolato per la metodologia di valutazione per pilastro da utilizzare ai sensi del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU C 191 del 6.6.2019, pag. 2).

⁽³⁵⁾ A norma dell'articolo 2, punto 47, RF 2018, per partecipante si intende «un candidato od offerente in una procedura di appalto, un richiedente in una procedura di attribuzione di una sovvenzione, un esperto in una procedura di selezione di esperti, un richiedente in un concorso a premi o una persona o un'entità che partecipa a una procedura per l'esecuzione di fondi dell'Unione ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1, primo comma, lettera c)», ossia la gestione indiretta.

⁽³⁶⁾ A norma dell'articolo 2, punto 5, RF 2018, per beneficiario si intende «una persona fisica o un'entità, dotata o meno di personalità giuridica, con cui è stata firmata una convenzione di sovvenzione».

⁽³⁷⁾ Le norme sugli appalti pubblici degli Stati membri sono definite nelle direttive sugli appalti.

⁽³⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/procurement/Documents/vademecum-public-procurement-en.pdf>.

⁽³⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/grants/Documents/grants-vademecum-en-combined.pdf>.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. anche il sito BUDGWEB per i modelli di contratti e convenzioni di sovvenzione e le dichiarazioni di assenza di conflitti d'interessi e riservatezza: <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/Pages/index.aspx>.

Ulteriori informazioni sono disponibili anche nella «Guida pratica agli appalti e alle sovvenzioni per le azioni esterne dell'Unione europea (PRAG)»⁽⁴¹⁾. Questa guida pratica fornisce alle amministrazioni aggiudicatrici, da un lato, e agli offerenti, ai candidati, ai richiedenti e ai contraenti, dall'altro, assistenza pratica nella preparazione e nell'esecuzione dei contratti di appalto e delle convenzioni di sovvenzione nel settore delle azioni esterne. La guida pratica non si applica alle procedure di aggiudicazione per le quali la Commissione agisce in qualità di amministrazione aggiudicatrice per proprio conto (che rientrano nel vademecum sugli appalti pubblici e nel vademecum sulle sovvenzioni di cui sopra). I riferimenti contenuti nella sezione 2.5.4 della guida pratica in relazione ai conflitti d'interessi sono, in sostanza, simili ai quattro casi presentati di seguito.

Nel contesto specifico delle procedure di aggiudicazione, occorre distinguere quattro situazioni: i) conflitti d'interessi a norma dell'articolo 61 RF 2018; ii) tentativi di influenzare indebitamente una procedura di aggiudicazione o di ottenere informazioni riservate (che dovrebbero essere trattati come grave illecito professionale); iii) partecipazione alla preparazione dei documenti utilizzati nella procedura di aggiudicazione e iv) interessi professionali confliggenti⁽⁴²⁾. I casi che riguardano queste quattro situazioni sono illustrati più dettagliatamente di seguito, in modo da chiarire in quali casi sussiste un conflitto d'interessi contemplato dalle disposizioni dell'articolo 61 RF 2018.

1. Conflitti d'interessi a norma dell'articolo 61 RF 2018

Nel contesto delle procedure di aggiudicazione, l'UE (e il suo personale) agisce in qualità di amministrazione aggiudicatrice o di erogatore di sostegno dell'UE sotto forma di sovvenzioni, premi, strumenti finanziari e garanzie di bilancio.

Il concetto di conflitto d'interessi è legato ai principi di sana gestione finanziaria, trasparenza e parità di trattamento⁽⁴³⁾. Ove gli strumenti giuridici prevedano l'obbligo di sana gestione finanziaria, trasparenza e parità di trattamento, ciò include la gestione diligente dei conflitti d'interessi, in particolare per garantire condizioni di parità.

Ad esempio, in linea con i principi di trasparenza e di parità di trattamento, i membri di un comitato di valutazione⁽⁴⁴⁾ devono essere in grado di valutare le proposte in modo imparziale e obiettivo. Essi sono pertanto tenuti a adottare tutte le misure richieste a norma dell'articolo 61 RF 2018.

Il concetto di conflitto d'interessi si riferisce ai casi in cui le persone che partecipano all'esecuzione del bilancio si trovano in una delle situazioni previste all'articolo 61 RF 2018, ossia situazioni in cui la capacità delle persone in questione di esercitare il proprio ruolo in modo imparziale e obiettivo è «compromessa da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto». A tale riguardo si applicano gli obblighi illustrati al capitolo 3⁽⁴⁵⁾.

Nel contesto delle procedure di aggiudicazione, l'articolo 61 RF 2018 si applica agli ordinatori⁽⁴⁶⁾, ai soggetti coinvolti nella procedura di aggiudicazione o responsabili della stessa e a coloro che partecipano alle fasi di preparazione, apertura e valutazione. Il concetto di «conflitto di interessi» definito all'articolo 61 RF 2018 non si applica ai partecipanti (ossia candidati/offerenti/richiedenti) e non dovrebbe essere utilizzato in riferimento ad essi.

Inoltre l'RF 2018 rafforza ulteriormente le norme sui conflitti d'interessi con le seguenti disposizioni:

- i membri dei comitati di apertura e di valutazione (e gli esperti esterni selezionati per assisterli) devono rispettare le disposizioni dell'articolo 61 RF 2018 (articolo 150, paragrafo 5, articolo 225, paragrafo 4, articolo 237, paragrafo 2 e allegato I, punti 28.2 e 29.1, RF 2018);

⁽⁴¹⁾ <https://ec.europa.eu/europeaid/prag/> [la guida pratica non si applica alle operazioni di protezione civile e di aiuto umanitario condotte dalla direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO)].

⁽⁴²⁾ Cfr. il considerando 104 RF 2018.

⁽⁴³⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punto 35, sugli appalti pubblici. La Corte di giustizia ha stabilito che una decisione di aggiudicazione adottata in una situazione di conflitto d'interessi viola i principi di parità di trattamento e trasparenza. Nella sentenza del Tribunale del 17 marzo 2005, *AFCon Management Consultants e altri/Commissione*, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107, punto 74, relativa agli appalti della Commissione, l'obbligo di prevenire i conflitti d'interessi si basava anche sul principio della sana gestione finanziaria.

⁽⁴⁴⁾ Sentenza del Tribunale del 17 marzo 2005, *AFCon Management Consultants e altri/Commissione*, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107: la Commissione non ha indagato sull'apparente conflitto d'interessi tra un offerente e un membro del comitato di valutazione delle offerte.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. anche il punto 5 degli orientamenti sulla partecipazione della Commissione agli organismi di diritto privato, allegati alla decisione C(2004) 2958.

⁽⁴⁶⁾ Anche per delega e sottodelega.

- la selezione delle persone o delle entità cui affidare l'esecuzione del bilancio dell'UE in regime di gestione indiretta non deve dar luogo a conflitti d'interessi (articolo 154, paragrafo 1, RF 2018);
- per gli strumenti finanziari che la Commissione attua direttamente, la selezione dei gestori di veicoli di investimento dedicati, degli intermediari finanziari e dei destinatari non deve dar luogo a conflitti d'interessi (articolo 216, paragrafo 3, RF 2018).

2. Grave illecito professionale

Esistono situazioni specifiche che coinvolgono i partecipanti e che sono qualificabili come casi di «grave illecito professionale» e non come conflitti d'interessi ai sensi dell'articolo 61 RF 2018, ossia i casi in cui:

- il partecipante conclude accordi con altre persone o entità ⁽⁴⁷⁾ allo scopo di provocare distorsioni della concorrenza;
- il partecipante tenta di influenzare indebitamente il processo decisionale dell'amministrazione aggiudicatrice nel corso di una procedura di appalto, ad esempio denigrando un altro partecipante o rendendo false dichiarazioni sulle competenze e sulle risorse a sua disposizione;
- il partecipante cerca di ottenere informazioni riservate che possano conferirgli vantaggi indebiti nell'ambito della procedura.

Tali casi sono elencati all'articolo 136, paragrafo 1, lettera c), RF 2018 e rappresentano la base per escludere un partecipante dalle procedure di aggiudicazione se «è stato accertato da una sentenza definitiva o decisione amministrativa definitiva che la persona o l'entità si è resa colpevole di gravi illeciti professionali per aver violato le leggi o i regolamenti applicabili o i principi deontologici della professione da essa esercitata o per aver tenuto qualsiasi condotta illecita che incida sulla sua credibilità professionale, qualora dette condotte denotino un intento doloso o una negligenza grave». Come stabilito all'articolo 136, paragrafo 2, RF 2018, tale esclusione può avvenire anche in assenza di una sentenza definitiva o di una decisione amministrativa definitiva in base a una qualificazione giuridica preliminare, tenuto conto dei fatti accertati o di altre risultanze figuranti nella raccomandazione del comitato di cui all'articolo 143 RF 2018.

3. Partecipazione alla preparazione dei documenti utilizzati nella procedura di aggiudicazione

Vi possono essere casi in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'erogatore di un sostegno dell'UE si avvalgono delle competenze di un prestatore esterno che contribuisce alla preparazione dei documenti da utilizzare in una procedura di aggiudicazione (ad esempio, redazione del capitolato d'oneri di una successiva procedura di appalto) e in cui lo stesso prestatore di servizi decide di partecipare alla medesima procedura di aggiudicazione come candidato.

A norma dell'articolo 137, paragrafo 1, RF 2018, il partecipante è tenuto a dichiarare il proprio coinvolgimento nella preparazione dei documenti utilizzati nella procedura di aggiudicazione (o in qualsiasi altra situazione prevista all'articolo 136, paragrafo 1, e all'articolo 141, paragrafo 1, RF 2018) e, se del caso, a dichiarare se ha adottato le misure correttive di cui all'articolo 136, paragrafo 6, lettera a), e paragrafo 7, RF 2018.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'erogatore del sostegno dell'UE hanno la responsabilità di garantire che i partecipanti coinvolti nella preparazione dei documenti siano trattati allo stesso modo degli altri partecipanti. Il partecipante coinvolto nella preparazione dei documenti deve essere escluso dalla procedura successiva se la sua partecipazione comporta una violazione del principio di parità di trattamento, inclusa una distorsione della concorrenza non altrimenti risolvibile [articolo 141, paragrafo 1, lettera c), RF 2018 ⁽⁴⁸⁾]. A tale riguardo, l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe, ad esempio,

⁽⁴⁷⁾ Ad esempio, tali altre persone o entità potrebbero essere: 1) un altro partecipante o 2) un prestatore di servizi (precedentemente coinvolto nella preparazione dei documenti da utilizzare nella procedura di aggiudicazione), nel caso in cui il partecipante concluda un contratto con tale prestatore di servizi per farsi aiutare nella preparazione della propria offerta/domanda allo scopo di provocare distorsioni della concorrenza (è notoriamente difficile redigere un capitolato d'oneri o specifiche di sovvenzione sufficientemente precisi da essere compresi allo stesso modo da tutti i richiedenti). Un consulente che abbia aiutato un'amministrazione aggiudicatrice a redigerli non dovrebbe quindi fornire consulenza a un partecipante su come redigere esattamente l'offerta o la domanda corrispondente, né dovrebbe essere ingaggiato a questo fine.

⁽⁴⁸⁾ Oltre all'esclusione derivante dalla partecipazione alla preparazione dei documenti utilizzati nella procedura di aggiudicazione, si sottolinea inoltre che esistono altre circostanze che possono portare all'esclusione di un partecipante, come quella di cui all'articolo 141, paragrafo 1, lettera b), RF 2018, ossia il caso in cui un partecipante abbia reso false dichiarazioni nel fornire le informazioni richieste ai fini della partecipazione alla procedura o non abbia fornito tali informazioni. La causa citata di seguito si riferisce al caso di un ordinatore che ha escluso un partecipante da una procedura di aggiudicazione o di attribuzione per mancata comunicazione di informazioni (sentenza del Tribunale del 9 aprile 2019, *Sopra Steria/Parlamento europeo*, T-182/15, ECLI:EU:T:2019:228). Il Tribunale ha respinto il ricorso della Sopra Steria in quanto era irrilevante che il conflitto non si fosse materializzato, dato che la Sopra Steria aveva comunque violato le norme in materia di appalti che le imponevano di informare senza indugio il Parlamento europeo di qualsiasi potenziale conflitto d'interessi; il Parlamento europeo deve escludere un offerente che abbia omesso di fornire le informazioni richieste come condizione per la partecipazione. Il Parlamento europeo aveva bandito gare d'appalto per numerosi lotti relativi a servizi informatici diversi. Uno di questi lotti era destinato alla valutazione di altri lotti, per cui era ovviamente incompatibile per un consorzio presentare offerte sia per quel lotto che per gli altri. Nel corso della procedura si è verificata una fusione tra due società in consorzi che partecipavano agli appalti per tali lotti incompatibili, il che ha portato all'annullamento per inosservanza della norma in materia di incompatibilità. Il Tribunale ha confermato la decisione di annullamento del Parlamento europeo.

fornire ai membri del comitato di valutazione informazioni sui prestatori di servizi che hanno partecipato alla preparazione dei documenti da utilizzare nella procedura di aggiudicazione.

L'onere della prova incombe all'amministrazione aggiudicatrice o all'erogatore del sostegno dell'UE. Spetta pertanto all'amministrazione aggiudicatrice o all'erogatore del sostegno dell'UE provare la distorsione della concorrenza o dimostrare di aver adottato tutte le misure possibili per evitare l'esclusione del partecipante interessato dalla procedura di aggiudicazione ⁽⁴⁹⁾. Tale esclusione è soggetta a una procedura in contraddittorio ⁽⁵⁰⁾, per cui al partecipante deve essere data la possibilità di dimostrare che il suo precedente coinvolgimento non ha provocato distorsioni della concorrenza.

In pratica si raccomanda di evitare l'esclusione adottando misure per prevenire distorsioni della concorrenza. In particolare le informazioni fornite al prestatore di servizi per la preparazione dei documenti da utilizzare in una procedura di aggiudicazione dovrebbero essere comunicate anche agli altri partecipanti alla seconda procedura. Inoltre il termine ultimo per la ricezione delle offerte/domande della seconda procedura dovrebbe essere sufficientemente lungo da garantire che tutti i partecipanti siano ben informati.

4. Interessi professionali confliggenti (solo per gli appalti)

Gli operatori economici ⁽⁵¹⁾ che partecipano alle procedure di appalto non devono avere conflitti d'interessi che possano incidere negativamente sull'esecuzione del contratto [articolo 167, paragrafo 1, lettera c), e allegato I, punto 20.6, RF 2018].

Tali interessi sono generalmente denominati interessi professionali confliggenti e dovrebbero essere affrontati in fase di selezione al fine di evitare i casi in cui, ad esempio, a un operatore economico sia aggiudicato un appalto per valutare un progetto al quale ha partecipato o per sottoporre ad audit conti da esso precedentemente certificati, dato che in questi casi l'operatore economico è già stato coinvolto nell'oggetto specifico della gara. Tali situazioni si verificano spesso nei contratti quadro di valutazione o di audit, in cui il contraente può avere un interesse professionale confligente per un contratto specifico.

È necessaria una valutazione caso per caso per confermare che la situazione di conflitto d'interessi può incidere negativamente sull'esecuzione del contratto specifico in questione. Se l'operatore economico si trova in una situazione del genere, l'offerta corrispondente è respinta. La valutazione dovrebbe includere una procedura in contraddittorio con l'operatore interessato e dovrebbe basarsi su criteri oggettivi ed elementi fattuali che confermino, tenuto conto della natura dei compiti da svolgere, l'interesse professionale confligente e, contemporaneamente, evitino di limitare in modo ingiustificato il numero di operatori economici che possono partecipare alle procedure di appalto, al fine di rispettare anche i principi di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza.

⁽⁴⁹⁾ Sentenza del Tribunale del 12 febbraio 2019, *Vakakis/Commissione*, T-292/15, ECLI:EU:T:2019:84, relativa alla partecipazione alla redazione del capitolato d'appalto (l'amministrazione aggiudicatrice non aveva effettuato indagini e l'incertezza derivante dalla mancanza di un'indagine ha portato all'impugnazione della procedura di aggiudicazione). La causa verteva su una controversia relativa al risarcimento del danno. Una persona coinvolta nella preparazione del capitolato d'oneri aveva lavorato alle dipendenze della società aggiudicataria. L'offerente perdente ha chiesto il risarcimento del danno adducendo che l'aggiudicatario sarebbe stato escluso per tale motivo se l'amministrazione aggiudicatrice avesse svolto sufficienti indagini. Secondo il Tribunale il risultato di tali ricerche sarebbe stato ipotetico e non avrebbe necessariamente determinato l'esclusione dell'aggiudicatario se fossero state adottate altre precauzioni. Punto 45: [...] secondo la Guida pratica delle procedure contrattuali nell'ambito delle procedure esterne dell'Unione europea, un offerente in situazione di conflitto di interessi deve essere escluso dalla procedura di gara a meno che non fornisca la prova che tale circostanza non costituisce una concorrenza sleale [...].

⁽⁵⁰⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 3 marzo 2005, *Fabricom SA/Belgio*, C-21/03 e C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, punto 36, in cui si dichiara la non conformità al diritto comunitario di una disposizione di diritto nazionale «con cui non viene ammessa la presentazione di una domanda di partecipazione o la formulazione di un'offerta per un appalto pubblico di lavori, di forniture o di servizi da parte di una persona che sia stata incaricata della ricerca, della sperimentazione, dello studio o dello sviluppo di tali lavori, forniture o servizi, senza che si conceda alla medesima la possibilità di provare che, nelle circostanze del caso di specie, l'esperienza da essa acquisita non ha potuto falsare la concorrenza».

⁽⁵¹⁾ Ai fini delle procedure di appalto di cui all'RF 2018, secondo l'articolo 2, punto 24, RF 2018, per operatore economico si intende «una persona fisica o giuridica, inclusi gli enti pubblici, o un raggruppamento di tali persone, che offra la fornitura di prodotti, l'esecuzione di lavori, la prestazione di servizi o la fornitura di beni immobili».

Nel caso specifico della selezione degli organismi o degli esperti esterni indipendenti che eseguono l'audit esterno dei bilanci annuali dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, l'articolo 233 RF 2018 stabilisce che la durata del contratto non può superare i cinque anni, con un massimo di due contratti consecutivi. Dopo due contratti consecutivi si ritiene che sussista un conflitto d'interessi che potrebbe influire negativamente sullo svolgimento dell'audit.

L'interesse professionale confliggente è diverso dal coinvolgimento nella preparazione dei documenti utilizzati nelle procedure di aggiudicazione, come descritto al punto 3 del presente capitolo 4.1.

4.2 Ulteriori riferimenti ai conflitti d'interessi nell'RF 2018

L'RF 2018 contiene ulteriori riferimenti al concetto di conflitto d'interessi in relazione alle seguenti situazioni:

- se il contabile della Commissione svolge anche le funzioni di contabile di un'agenzia esecutiva (articolo 69, paragrafo 3, RF 2018) o se due o più istituzioni o organismi dell'Unione hanno lo stesso contabile (articolo 78, paragrafo 2, RF 2018), sono richieste disposizioni specifiche al fine di prevenire qualsiasi situazione di conflitto d'interessi;
- le entità attuative o le controparti che partecipano all'attuazione di strumenti finanziari e garanzie di bilancio devono prevenire i conflitti d'interessi con altre loro attività [articolo 209, paragrafo 2, lettera e), RF 2018];
- quando l'attuazione dell'azione o del programma di lavoro richiede l'aggiudicazione di appalti pubblici da parte del beneficiario, quest'ultimo deve evitare ogni conflitto d'interessi (articolo 205, paragrafo 1, RF 2018);
- le istituzioni e gli organismi dell'UE possono, in via straordinaria, accettare le sponsorizzazioni da parte di imprese come sostegno in natura a una manifestazione o un'attività a fini promozionali o ai fini della responsabilità sociale delle imprese, purché ciò non generi conflitti d'interessi [articolo 26, paragrafo 2, lettera c), RF 2018].

I primi due esempi si avvicinano sostanzialmente al concetto di interessi professionali confliggenti di cui al punto 4 del capitolo 4.1.

4.3 Questioni etiche in contesti non finanziari

Il presente documento tratta principalmente questioni di gestione finanziaria connesse ai conflitti d'interessi e disciplinate nell'RF 2018. In tale contesto il personale che, nella partecipazione all'esecuzione del bilancio dell'UE, si trova ad affrontare una situazione di conflitto d'interessi quale definita nell'RF 2018 dovrebbe seguire le procedure descritte al capitolo 3.2.4. Si ritiene tuttavia utile fornire, nel presente capitolo, una breve descrizione e un elenco dei documenti pertinenti riguardanti questioni etiche in contesti non finanziari a livello della Commissione.

La disciplina dei conflitti d'interesse in relazione al personale della Commissione (anche quando non partecipa all'esecuzione del bilancio) è contenuta in quelle che generalmente sono conosciute come «norme in materia di etica» (etica professionale o deontologia). Il quadro è stabilito dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo allo statuto dei funzionari dell'UE e al regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea ⁽⁵²⁾. Alla Commissione ⁽⁵³⁾ la direzione generale Risorse umane e sicurezza è responsabile dell'etica del personale a livello centrale, compreso il personale dei gabinetti.

Ciascun servizio della Commissione ha inoltre l'obbligo di consigliare i membri del personale in materia di etica e di mettere in atto misure interne per prevenire e gestire i conflitti d'interessi.

Le misure preventive e di attenuazione sono un aspetto importante della regolamentazione dei conflitti d'interessi all'interno della Commissione. Gli obblighi del personale comprendono, tra l'altro, l'obbligo di dichiarare:

- qualsiasi situazione in cui un membro del personale sia invitato a trattare una questione nella quale abbia, direttamente o indirettamente, un interesse personale tale da compromettere la sua indipendenza, in particolare interessi familiari e finanziari;

⁽⁵²⁾ Regolamento n. 31 (CEE), n. 11 (CEE) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica.

⁽⁵³⁾ Procedure equivalenti sono in vigore in tutte le altre istituzioni, agenzie e organismi dell'UE.

Esempio

La persona interessata dovrebbe dichiarare qualsiasi situazione in cui sia chiamata a trattare una questione in relazione alla quale ha interessi familiari e/o finanziari (come le società di proprietà dei suoi familiari stretti).

- qualsiasi situazione di conflitto d'interessi al momento dell'assunzione o al ritorno dall'aspettativa per motivi personali;
- l'attività professionale del coniuge (compreso il partner con il quale la persona ha un'unione di fatto registrata) ed eventualmente di altri familiari stretti;
- offerte di doni o ospitalità;
- decorazioni o onorificenze;
- attività e incarichi esterni retribuiti o non retribuiti, per i quali, di norma, l'autorizzazione deve essere richiesta e ottenuta in anticipo.

Un membro del personale può altresì essere invitato, tra l'altro, a: i) non agire in determinate circostanze; ii) astenersi dalle attività esterne durante il servizio attivo o l'aspettativa per motivi personali; e iii) astenersi, per un periodo di tempo limitato, dal mantenere contatti professionali con ex colleghi o dal rappresentare parti contrapposte dopo la cessazione dal servizio. Un membro del personale deve inoltre astenersi da qualsiasi divulgazione non autorizzata di informazioni riservate.

Le norme e le restrizioni di cui sopra hanno lo scopo di prevenire conflitti d'interessi derivanti, ad esempio, dalle attività esterne del membro del personale o dalle attività professionali del coniuge (compreso il partner con il quale la persona ha un'unione di fatto registrata). I documenti di riferimento e le fonti di informazione presentati di seguito forniscono maggiori dettagli in relazione alle norme sui conflitti d'interessi che riguardano il personale ⁽⁵⁴⁾, anche quando non partecipa all'esecuzione del bilancio dell'UE:

- regolamento n. 31 (CEE), n. 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica ⁽⁵⁵⁾, in particolare gli articoli 11 e 16;
- decisione della Commissione, del 29 giugno 2018, sulle attività e gli incarichi esterni e sulle attività professionali dopo la cessazione dal servizio ⁽⁵⁶⁾;
- comunicazione del Vicepresidente Šefčovič alla Commissione relativa agli orientamenti in materia di doni e ospitalità per i membri del personale, SEC(2012) 167 final ⁽⁵⁷⁾;
- guida etica della Commissione europea [rif. Ares(2019)4833796-24.7.2019] ⁽⁵⁸⁾;
- guida pratica alla deontologia e alla condotta del personale ⁽⁵⁹⁾;
- decisione della Commissione, del 17 ottobre 2000, recante modificazione del suo regolamento interno: codice di buona condotta amministrativa del personale della Commissione europea nei suoi rapporti con il pubblico ⁽⁶⁰⁾;
- pagina web dedicata all'etica e alla condotta del personale ⁽⁶¹⁾;

⁽⁵⁴⁾ Per i membri della Commissione cfr.: decisione della Commissione, del 31 gennaio 2018, relativa a un codice di condotta per i membri della Commissione europea (GU C 65 del 21.2.2018, pag. 7). In virtù dei trattati dell'Unione europea i membri della Commissione europea devono offrire tutte le garanzie di indipendenza e i commissari devono agire con onestà e delicatezza durante e dopo la fine del loro mandato. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea sviluppa ulteriormente questi principi. Gli Stati membri non possono cercare di influenzare i commissari europei. I commissari non possono esercitare altre attività professionali durante il loro mandato e devono continuare a comportarsi con onestà e delicatezza dopo il loro mandato. L'obbligo del segreto professionale, che vincola tutto il personale delle istituzioni europee, si applica anche ai commissari.

⁽⁵⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:01962R0031-20200101>.

⁽⁵⁶⁾ https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/talent-management/staff/C_2018_4048_F1_COMMISSION_DECISION_EN_V9_P1_954331.pdf.

⁽⁵⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf.

⁽⁵⁸⁾ <https://webgate.ec.testa.eu/Ares/document/show.do?documentId=080166e5c60c438b>.

⁽⁵⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/practical-guide-to-staff-ethics-and-conduct.pdf>.

⁽⁶⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en.

⁽⁶¹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/EN/staff-conduct/Pages/index.aspx>.

- orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi nelle agenzie decentrate dell'UE, del 10 dicembre 2013, riguardanti in particolare i membri dei consigli di amministrazione e gli esperti ⁽⁶²⁾;
- orientamenti sulle denunce di irregolarità ⁽⁶³⁾ ⁽⁶⁴⁾.

Il trattamento dei casi in cui un conflitto d'interessi non può essere adeguatamente attenuato dipende dal quadro giuridico e dalla procedura applicabili. Le istituzioni dell'UE dispongono di diverse misure correttive, indicate nell'RF 2018, nello statuto dei funzionari, nella legislazione settoriale o negli accordi vincolanti sottoscritti dalla Commissione, da altre persone/entità coinvolte nell'esecuzione del bilancio dell'UE, da contraenti e beneficiari.

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) o l'Ufficio di indagine e disciplina della Commissione (IDOC) possono essere chiamati a indagare ogniquale volta sussistano le circostanze di i) un sospetto di frode, corruzione o altre attività illecite; ii) violazione delle regole finanziarie (come quelle in materia di appalti pubblici); iii) favoritismi che ledano gli interessi finanziari dell'UE o iv) gravi illeciti professionali.

Esempio ⁽⁶⁵⁾

«L'autorità che ha il potere di nomina ha deciso di destituire un funzionario che ha negoziato privatamente condizioni importanti di un contratto con una società esterna, senza alcuna autorizzazione da parte dei suoi superiori. Sia la commissione di disciplina sia l'autorità che ha il potere di nomina hanno ritenuto tale comportamento gravemente dannoso per l'immagine dell'istituzione e atto a riflettersi negativamente sulla posizione del funzionario. Quest'ultimo ha inoltre raccomandato apertamente alla Commissione la società del suo partner come subappaltatore, con la conseguenza che tale società ha agito effettivamente come subappaltatore senza che i suoi superiori ne fossero a conoscenza. Il funzionario ha inoltre partecipato alla gestione del contratto che vincolava la società del suo partner al contraente della Commissione. Tutto ciò ha costituito un grave conflitto d'interessi. L'autorità che ha il potere di nomina ha concluso che il funzionario ha commesso una grave violazione dell'articolo 11, primo comma, e degli articoli 12 e 21 dello statuto dei funzionari, nonché degli articoli 57 e 79 del regolamento finanziario ⁽⁶⁶⁾».

5. ELEMENTI SPECIFICI RIGUARDANTI LA GESTIONE CONCORRENTE

Oltre alla disciplina prevista nell'RF 2018, le norme per la gestione e il controllo dei fondi in regime di gestione concorrente sono integrate dalla legislazione settoriale.

Per informazioni dettagliate sulle norme relative alle rettifiche finanziarie e all'istituzione di sistemi di gestione e di controllo per i fondi in regime di gestione concorrente, si rimanda alle pertinenti disposizioni i) dell'RF 2018; ii) di altra legislazione settoriale per i fondi in regime di gestione concorrente, in particolare, per quanto riguarda i fondi strutturali e d'investimento europei, del regolamento recante disposizioni comuni (RDC) ⁽⁶⁷⁾ e iii) delle «Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri — EGESIF 14-0010-final 18.12.2014 ⁽⁶⁸⁾». Inoltre, per norme dettagliate sul sistema di gestione e di

⁽⁶²⁾ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2013-12-10_guidelines_on_conflict_of_interests_en.pdf.

⁽⁶³⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/en/staff-conduct/individual-obligations/Pages/whistleblowing.aspx>.

⁽⁶⁴⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/whistleblowing-guidelines-en.pdf>.

⁽⁶⁵⁾ Fonte: relazione sull'attività dell'Ufficio di indagine e disciplina della Commissione (IDOC) 2019.

⁽⁶⁶⁾ I riferimenti agli articoli 72 e 79 RF 2012 trovano corrispondenza negli articoli 61 e 100 RF 2018.

⁽⁶⁷⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁽⁶⁸⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/guidelines/2014/guidance-for-the-commission-and-member-states-on-a-common-methodology-for-the-assessment-of-management-and-control-systems-in-the-member-states.

controllo del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), si rimanda anche al regolamento orizzontale ⁽⁶⁹⁾ e in particolare ai criteri di riconoscimento degli organismi pagatori ⁽⁷⁰⁾.

5.1 Ruoli e competenze nel contesto della gestione concorrente

La responsabilità generale e l'obbligo di rendere conto dell'esecuzione del bilancio dell'UE spetta alla Commissione. Tuttavia circa il 75 % del bilancio dell'UE è eseguito dagli Stati membri in regime di gestione concorrente conformemente alle norme dell'RF 2018, alla legislazione settoriale dell'UE applicabile e alle norme nazionali. È pertanto necessaria una stretta cooperazione tra le autorità nazionali e la Commissione per garantire che il bilancio dell'UE sia utilizzato nel rispetto dei principi della sana gestione finanziaria e che gli interessi finanziari dell'UE siano opportunamente tutelati da un adeguato modello di responsabilità.

La gestione concorrente implica che gli Stati membri (e, a seconda della loro organizzazione, anche le rispettive regioni), tenendo conto del loro quadro istituzionale e giuridico, sono responsabili dell'attuazione dei programmi, dei regimi di aiuto e delle azioni finanziate in regime di gestione concorrente. Tale ruolo comprende anche la definizione della portata del sostegno dei fondi, la concezione di strumenti specifici per la fornitura del sostegno e l'assegnazione dei fondi ai beneficiari (ad esempio imprese, agricoltori, comuni ecc.) nonché l'esecuzione di audit e controlli sull'attuazione dei programmi.

Nell'ambito della gestione concorrente la Commissione ha il compito di proporre le disposizioni legislative a livello di UE, adottare i programmi, svolgere determinate funzioni consultive ed esercitare la supervisione sull'attuazione dei programmi, compresi il monitoraggio e l'audit, senza tuttavia intervenire direttamente a livello operativo; ciò vuol dire che, in base alle norme relative al regime di gestione concorrente, la Commissione non è, in linea di principio, parte del rapporto contrattuale tra l'autorità nazionale o regionale e i beneficiari/destinatari dei fondi. La Commissione facilita inoltre la diffusione e lo scambio di conoscenze, di buone pratiche e di informazioni a livello di UE per quanto riguarda il sostegno fornito dai fondi dell'UE in regime di gestione concorrente.

Conformemente all'articolo 36, paragrafo 1, e all'articolo 63, paragrafo 1, RF 2018, la Commissione e gli Stati membri devono rispettare il principio della sana gestione finanziaria definito all'articolo 33 RF 2018.

In tale contesto spetta agli Stati membri e alle loro autorità intraprendere le azioni seguenti:

- istituire sistemi di controllo interno e garantirne un funzionamento efficace. Tali sistemi di controllo devono essere conformi alle prescrizioni dell'RF (in particolare agli articoli 36 e 63 RF 2018), alla legislazione settoriale e alle norme nazionali, comprese quelle che disciplinano i) l'adozione di procedure adeguate per l'organizzazione di tali sistemi di controllo interno; ii) la selezione delle operazioni; iii) l'adozione di misure adeguate per prevenire, individuare e attenuare e affrontare adeguatamente i conflitti d'interessi e iv) lo svolgimento delle verifiche o dei controlli amministrativi e di gestione sul posto e degli audit necessari. Gli Stati membri dovrebbero verificare i loro sistemi esistenti per garantire che gli aspetti di cui all'RF 2018 riguardanti i conflitti d'interessi siano adeguatamente considerati;
- stabilire misure per evitare i conflitti d'interessi. Una prevenzione efficace dei conflitti d'interessi è importante per salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE nell'esecuzione del bilancio dell'Unione, conformemente alle norme UE applicabili. I membri del personale dovrebbero agire senza tener conto degli interessi personali al fine di salvaguardare l'integrità del processo decisionale;
- stabilire se esista un conflitto d'interessi in una determinata situazione e, in caso affermativo, applicare misure di attenuazione. A tal fine uno Stato membro deve valutare se esista o no un conflitto d'interessi, ad esempio, quando le autorità di tale Stato valutano una domanda di finanziamento o verificano l'ammissibilità della spesa;

⁽⁶⁹⁾ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

⁽⁷⁰⁾ Allegato I del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro (GU L 255 del 28.8.2014, pag. 18), in particolare il punto 1, lettera B, punto v).

- comunicare i casi di conflitto d'interessi utilizzando strumenti di segnalazione adeguati, in particolare il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) per la segnalazione alla Commissione delle irregolarità riscontrate;
- rettificare le irregolarità in caso di inosservanza [individuale o sistemica ⁽⁷¹⁾] delle norme in materia di prevenzione dei conflitti d'interessi di cui all'articolo 59, paragrafo 2, lettera b), RF 2012 e all'articolo 63, paragrafo 2, lettera c), RF 2018. L'inosservanza delle norme in materia di conflitto d'interessi può comportare l'imposizione, da parte degli Stati membri, di rettifiche finanziarie e il recupero dei fondi ⁽⁷²⁾ come previsto dalle norme settoriali specifiche e/o altre forme di misure correttive.

Esempio

In un caso di una certa rilevanza, un'entità che era stata utilizzata per attuare programmi di cooperazione ha dovuto essere completamente liquidata in quanto alcuni membri del suo consiglio di amministrazione dirigevano anche uffici di assistenza tecnica che avrebbero potuto ottenere, e di fatto avevano ottenuto, incarichi di consulenza da detta entità. Nella sua relazione speciale n. 1/96, la Corte dei conti ha formulato critiche su tale caso e uno degli uffici interessati ha avviato e perso una causa contro la Corte dei conti per diffamazione. Nella sua sentenza su quel caso specifico, la Corte di giustizia ha dichiarato che « la confusione di interessi costituisce di per sé e obiettivamente una grave disfunzione, senza che sia necessario tener conto, per definirla, delle intenzioni degli interessati e della loro buona o cattiva fede» (sottolineatura aggiunta) ⁽⁷³⁾ ⁽⁷⁴⁾.

Come spiegato al capitolo 3.2.3, l'esistenza di un conflitto d'interessi percepito oggettivamente deve essere valutata indipendentemente dall'intenzione della persona in questione. La Commissione ritiene che un conflitto d'interessi percepito oggettivamente e non risolto costituisca un'irregolarità. Tali irregolarità devono essere prevenute, ma se ciò non avviene, dovrebbero essere individuate e corrette dalle autorità nazionali competenti ⁽⁷⁵⁾. Le autorità degli Stati membri potrebbero imporre misure correttive e sanzioni, anche pecuniarie, più mirate ai beneficiari o ai destinatari finali sulla base della legislazione nazionale e degli accordi e dei contratti conclusi con essi.

Analogamente alla situazione descritta nel capitolo 5.2, per le rettifiche finanziarie in caso di inosservanza delle norme applicabili in materia di appalti pubblici ⁽⁷⁶⁾ non è necessario dimostrare l'impatto effettivo del conflitto d'interessi percepito oggettivamente o provare che il conflitto d'interessi percepito oggettivamente è stato deliberatamente utilizzato a vantaggio di una determinata persona o entità (ciò sarebbe pertinente solo per accertare un'irregolarità fraudolenta).

Quando viene individuato un conflitto d'interessi, le autorità degli Stati membri dovrebbero considerare le possibili implicazioni per altre operazioni o altri contratti inerenti all'operazione o ai portatori di interessi in questione e agire in modo appropriato per prevenire ulteriori situazioni di conflitto d'interessi;

⁽⁷¹⁾ Cfr. anche, a titolo informativo: 1) la sentenza della Corte di giustizia del 27 ottobre 2005, *Grecia/Commissione*, C-387/03, ECLI:EU:C:2005:646 e 2) la sentenza del Tribunale del 25 febbraio 2015, *Polonia/Commissione*, T-257/13, ECLI:EU:T:2015:111, nel settore della PAC.

⁽⁷²⁾ Per la PAC, cfr. in particolare gli articoli da 54 a 56 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del 17 dicembre 2013.

⁽⁷³⁾ Sentenza del Tribunale di primo grado del 15 giugno 1999, *Ismeri Europa Srl/Corte dei conti*, T-277/97, ECLI:EU:T:1999:124 e ricorso, punto 123. Nella stessa causa (punto 146) si afferma che la confusione di interessi in materia di appalti pubblici costituisce in sé una lesione della sana gestione del denaro dell'UE e della parità di tutti di fronte agli appalti pubblici, senza che sia inoltre necessario che essa abbia causato un danno materiale quantificabile.

⁽⁷⁴⁾ Sentenza del Tribunale del 20 marzo 2013, *Nexans France/Impresa comune per il progetto ITER e lo sviluppo dell'energia da fusione*, T-415/10, ECLI:EU:T:2013:141, punto 114. Il fatto che un offerente possa influenzare, anche senza averne l'intenzione, le condizioni di una gara d'appalto in senso ad esso favorevole costituisce una situazione di conflitto d'interessi.

⁽⁷⁵⁾ L'articolo 63, paragrafo 2, RF 2018 recita: «2. Nell'espletare le funzioni connesse all'esecuzione del bilancio, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie, comprese misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, vale a dire [...] c) prevenendo, individuano e rettificano le irregolarità e le frodi; [...] Essi recuperano inoltre i fondi versati indebitamente e, se necessario, avviano azioni legali a tale riguardo. Gli Stati membri irrogano sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive ai destinatari ove previsto dalla normativa settoriale o da disposizioni specifiche del diritto nazionale.»

⁽⁷⁶⁾ Cfr. il tipo di irregolarità n. 21 dell'allegato della decisione C(2019) 3452 final della Commissione, del 14.5.2019, recante gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'Unione in caso di mancato rispetto delle norme applicabili in materia di appalti pubblici.

- garantire che organismi di audit nazionali indipendenti svolgano, conformemente alle norme in materia di audit riconosciute a livello internazionale, l'audit dell'utilizzo dei fondi, in aggiunta ai controlli effettuati dalle autorità nazionali responsabili della gestione dei fondi UE o sotto la loro responsabilità. I pareri di audit di tali organismi costituiscono la base della garanzia globale sull'uso dei fondi UE. Il fatto che la Commissione faccia affidamento sui pareri di audit nazionali non le impedisce tuttavia di effettuare ulteriori audit sull'uso dei fondi UE e non pregiudica il suo dovere di monitorare, nell'ambito della sua valutazione del rischio, i sistemi di controllo istituiti negli Stati membri.

La Commissione ha il compito di:

- fornire consulenza e orientamenti sulla conformità dei sistemi nazionali di controllo interno alle prescrizioni dell'UE e monitorare tale conformità;
- sottoporre ad audit i sistemi di controllo interno degli Stati membri al fine di valutarne l'adeguatezza e l'efficacia nel prevenire e gestire, tra l'altro, le situazioni di conflitto d'interessi (sulla base del rischio, tenendo conto dei risultati delle verifiche, degli audit e dei controlli effettuati dalle autorità nazionali o da altri organismi di audit dell'UE e comunicati alla Commissione e di qualsiasi altra informazione disponibile) e di formulare raccomandazioni per migliorare tali sistemi;
- sottoporre ad audit le spese dichiarate alla Commissione dagli Stati membri per verificare il rispetto delle norme pertinenti in materia di ammissibilità;
- applicare misure adeguate per tutelare il bilancio dell'UE, quali l'interruzione dei termini di pagamento, la sospensione dei pagamenti e le rettifiche finanziarie in caso di inosservanza (individuale o sistemica) delle norme sulla prevenzione dei conflitti d'interessi di cui all'articolo 59, paragrafo 6, lettere b) e c), RF 2012 o all'articolo 63, paragrafo 8, lettere b) e c), RF 2018, unitamente alle raccomandazioni agli Stati membri sulle opportune misure correttive da adottare, compreso il rafforzamento dei loro sistemi di controllo interno ⁽⁷⁷⁾.

L'articolo 63, paragrafo 8, lettera b), RF 2018 ⁽⁷⁸⁾ obbliga la Commissione a escludere dal finanziamento dell'UE le spese per le quali gli esborsi sono stati effettuati in violazione del diritto applicabile. Ciò può derivare da controlli e audit a qualsiasi livello dei sistemi di controllo negli Stati membri, da controlli e audit effettuati dalla Commissione, da audit della Corte dei conti europea o da indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) con l'obiettivo di ripristinare una situazione in cui le spese cofinanziate siano conformi al diritto applicabile. Come spiegato in precedenza, gli Stati membri sono i principali responsabili della rettifica delle irregolarità. La Commissione può escludere le spese dal finanziamento dell'UE se lo Stato membro non ha adottato le misure richieste, se sussistono gravi carenze nell'efficacia del funzionamento del sistema di gestione e di controllo o se il finanziamento dell'UE a sostegno di un'operazione è del tutto o in parte irregolare. La Commissione ha il potere di applicare rettifiche estrapolate o forfettarie qualora non sia possibile quantificare con precisione l'importo delle spese irregolari ⁽⁷⁹⁾.

In conclusione, per i fondi in regime di gestione concorrente spetta in primo luogo alle autorità o agli organismi nazionali che gestiscono e controllano i fondi UE prevenire, individuare, segnalare e correggere le situazioni di conflitto d'interessi. Le misure adottate da tali autorità o organismi al riguardo restano soggette ad audit da parte degli organismi di audit nazionali indipendenti, a controlli e audit da parte della Commissione nonché ad audit della Corte dei conti europea e a indagini dell'OLAF nell'esercizio delle sue competenze.

5.2 Norme sui conflitti d'interessi previste dalle direttive sugli appalti pubblici

L'articolo 61 RF 2018 contempla tutte le modalità di gestione e tutti i tipi di spesa nel quadro del bilancio dell'UE.

⁽⁷⁷⁾ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, COM(2014) 38 final, pag. 27, <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/1041639>.

⁽⁷⁸⁾ L'articolo 63, paragrafo 8, lettera b), RF 2018 recita: «8. Al fine di garantire che i fondi dell'Unione siano utilizzati in conformità delle norme applicabili, la Commissione: [...] b) esclude dal finanziamento dell'Unione le spese per le quali gli esborsi sono stati effettuati in violazione del diritto applicabile».

⁽⁷⁹⁾ Nel quadro degli audit della Commissione e delle indagini dell'OLAF sono emerse in passato varie risultanze relative a conflitti d'interessi, sia a livello di sistema che a livello delle singole operazioni. Nel caso delle risultanze relative al sistema istituito nello Stato membro per prevenire, individuare e attenuare i conflitti d'interessi, sono state formulate raccomandazioni sul sistema e sono state applicate rettifiche forfettarie dovute alle carenze del sistema riscontrate, riguardanti anche questioni relative ai conflitti d'interessi. Nel caso dei singoli progetti interessati da conflitti d'interessi che presentavano un rischio finanziario, le risultanze hanno dato luogo a rettifiche finanziarie pari al 100 % delle spese interessate dal conflitto d'interessi.

Le norme in materia di appalti pubblici stabilite nelle direttive sugli appalti pubblici ⁽⁸⁰⁾ sono pertinenti per il regime di gestione concorrente, in particolare per un beneficiario in uno Stato membro costituito da un'amministrazione aggiudicatrice ⁽⁸¹⁾ che aggiudica appalti per l'attuazione di un progetto finanziato dal bilancio dell'UE.

La disciplina degli appalti pubblici è prevista dal diritto nazionale, in particolare attraverso il recepimento delle direttive sugli appalti pubblici da parte degli Stati membri, o può derivare direttamente da principi generali sanciti dal diritto dell'UE.

È opportuno osservare che l'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici è limitato in particolare da soglie minime per quanto riguarda il valore dell'appalto al netto dell'IVA. Inoltre, dato che il termine di recepimento è stato fissato al 18 aprile 2016, le direttive sugli appalti pubblici del 2014 sono applicabili al più tardi a decorrere da tale data o da una data anteriore se le direttive sono state recepite anteriormente a tale data nella legislazione nazionale.

A norma dell'articolo 2 della precedente direttiva sugli appalti pubblici ⁽⁸²⁾, l'obbligo di evitare conflitti d'interessi derivava dai principi di parità di trattamento e di trasparenza sanciti in tale disposizione ⁽⁸³⁾. Infatti, andando oltre le direttive, la Corte di giustizia ha affermato che, anche qualora le direttive non contengano disposizioni che disciplinano specificamente una questione contenziosa ⁽⁸⁴⁾ o qualora il caso in esame esuli dall'ambito di applicazione delle direttive ⁽⁸⁵⁾ ⁽⁸⁶⁾, le amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri sono tenute a rispettare i principi fondamentali del trattato in generale e il principio della parità di trattamento in particolare. Di conseguenza il principio di trasparenza si applica anche in questo contesto, al fine di garantire che possa essere accertato il rispetto del principio della parità di trattamento ⁽⁸⁷⁾.

Se i principi di parità di trattamento e di trasparenza, su cui si basava l'obbligo di evitare conflitti d'interessi, sono quindi generalmente applicati nel settore degli appalti pubblici, la prevenzione dei conflitti d'interessi deve essere considerata ugualmente applicabile in questo settore.

L'articolo 24 della nuova direttiva AP ⁽⁸⁸⁾ obbliga gli Stati membri a provvedere affinché le amministrazioni aggiudicatrici adottino misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a conflitti di interesse derivanti dalle procedure di aggiudicazione degli appalti e stabilisce la definizione del concetto di conflitto d'interessi riportata di seguito.

L'articolo 24 della direttiva 2014/24/UE recita:

«Gli Stati membri provvedono affinché le amministrazioni aggiudicatrici adottino misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a *conflitti di interesse* nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.

Il concetto di conflitti di interesse copre almeno i casi in cui il personale di un'amministrazione aggiudicatrice o di un prestatore di servizi che per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti o può influenzare il risultato di tale procedura 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.»

⁽⁸⁰⁾ Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. Nella misura in cui le direttive non trovano applicazione, le norme in materia di appalti pubblici rientrano nell'ambito di applicazione del trattato e anche del diritto nazionale in materia di appalti pubblici.

⁽⁸¹⁾ Le norme in materia di appalti pubblici delle istituzioni dell'UE sono definite nell'RF 2018.

⁽⁸²⁾ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

⁽⁸³⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punto 35.

⁽⁸⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2002, *Hospital Ingenieure Krankenhaus-Planungs- GmbH (HI)/Stadt Wien*, C-92/00, ECLI:EU:C:2002:379, punto 47.

⁽⁸⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 7 dicembre 2000, *Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH/Telekom Austria AG*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, punto 60.

⁽⁸⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 23 gennaio 2003, *Makedoniko Metro e Mikhaniki AE/Elliniko Dimosio*, C-57/01, ECLI:EU:C:2003:47, punto 69. Cfr. anche le sentenze citate nelle note n. 16 e n. 17 e nella sezione 1.1. della comunicazione interpretativa 2006/C 179/02 della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici» (GU C 179 dell'1.8.2006, pag. 2).

⁽⁸⁷⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 7 dicembre 2000, *Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH/Telekom Austria AG*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, punti 61-63.

⁽⁸⁸⁾ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

Secondo tale disposizione, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a adottare misure adeguate e a predisporre sistemi in grado di individuare, prevenire e porre rimedio ai conflitti d'interessi nel settore degli appalti pubblici ⁽⁸⁹⁾. Ciò vale per tutte le fasi di una procedura di aggiudicazione di un appalto (preparazione della gara, selezione degli offerenti/dei candidati e aggiudicazione dell'appalto nonché fase successiva alla gara).

La formulazione della direttiva AP non è prescrittiva in relazione alle misure e ai meccanismi per conseguire tali obiettivi. Spetta agli Stati membri individuare le soluzioni più appropriate, secondo quanto consentito dalle giurisdizioni nazionali. In ogni caso gli Stati membri sono tenuti a mettere a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici gli orientamenti e le informazioni di cui all'articolo 83, paragrafo 4, della direttiva AP.

In linea con l'obiettivo dell'articolo 24 della direttiva AP, ossia tutelare la concorrenza leale e la parità di trattamento tra gli offerenti, l'articolo 57, paragrafo 4, lettera e), della medesima direttiva consente agli Stati membri (senza obbligarli) di prevedere un motivo di esclusione di un offerente se un conflitto d'interessi ai sensi dell'articolo 24 non può essere risolto efficacemente con altre misure meno intrusive.

Le situazioni in cui un offerente partecipa alla preparazione di una gara d'appalto sono state tradizionalmente classificate come casi di conflitto d'interessi. Questi casi sono ora disciplinati separatamente dall'articolo 41 della direttiva AP, che impone all'amministrazione aggiudicatrice di adottare misure adeguate per evitare qualsiasi distorsione della concorrenza. In virtù dell'articolo 57, paragrafo 4, lettera f), della direttiva AP, gli Stati membri possono prevedere l'esclusione dell'offerente se la situazione non può essere risolta efficacemente con altre misure meno intrusive (come la condivisione delle informazioni pertinenti con tutti gli offerenti e la fissazione di termini adeguati per la ricezione delle offerte). Prima di tale eventuale esclusione, agli offerenti deve essere offerta la possibilità di provare che la loro partecipazione alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto non ha potuto falsare la concorrenza ⁽⁹⁰⁾ ⁽⁹¹⁾.

L'articolo 58, paragrafo 1, lettera c), della direttiva AP definisce il quadro dei criteri di selezione, tra cui le capacità tecniche e professionali dell'offerente. L'articolo 58, paragrafo 4, della direttiva AP approfondisce questo tipo di criteri: un'amministrazione aggiudicatrice può ritenere che un operatore economico non possieda le capacità professionali richieste quando essa abbia accertato che l'operatore economico ha conflitti di interesse che possono influire negativamente sull'esecuzione del contratto. La logica alla base di tale disposizione si applica anche ai casi che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva AP, nel senso che (entro i limiti del diritto nazionale) l'amministrazione aggiudicatrice ha la possibilità (ma non l'obbligo a norma della direttiva AP) di escludere un offerente dall'aggiudicazione dell'appalto se tale offerente si trova in una situazione di conflitto d'interessi.

Le autorità nazionali erano tenute a prendere i provvedimenti necessari per garantire, entro il termine per il recepimento (18 aprile 2016), l'adozione di tutte le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva AP. Entro aprile 2017 e successivamente ogni tre anni gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione una relazione sulle cause più

⁽⁸⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2001, *Ismeri Europa/Corte dei conti*, C-315/99 P, ECLI:EU:C:2001:391, punto 47: «[...] la nozione di "confusione di interessi" definita dal Tribunale [...] come "il fatto che ad una persona che contribuisce a valutare e a selezionare le offerte di un appalto pubblico sia attribuito tale appalto", è pertinente, utile e caratteristica di una disfunzione grave dell'istituzione o dell'organo interessato.»

⁽⁹⁰⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 3 marzo 2005, *Fabricom SA/Belgio*, C-21/03 e C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, punto 36, in cui si dichiara la non conformità al diritto comunitario di una disposizione di diritto nazionale «con cui non viene ammessa la presentazione di una domanda di partecipazione o la formulazione di un'offerta per un appalto pubblico di lavori, di forniture o di servizi da parte di una persona che sia stata incaricata della ricerca, della sperimentazione, dello studio o dello sviluppo di tali lavori, forniture o servizi, senza che si conceda alla medesima la possibilità di provare che, nelle circostanze del caso di specie, l'esperienza da essa acquisita non ha potuto falsare la concorrenza.»

⁽⁹¹⁾ Sentenza del Tribunale (seconda sezione) del 13 ottobre 2015, *Intrasoft International SA/Commissione europea*, T-403/12, ECLI:EU:T:2015:774, punto 76: «Alle autorità aggiudicatrici non incombe un obbligo assoluto di escludere sistematicamente gli offerenti in situazione di conflitto d'interessi, dato che siffatta esclusione non sarebbe giustificata nei casi in cui si potesse dimostrare che tale situazione non ha avuto alcuna incidenza sul loro comportamento nella procedura di gara, e non determina alcun rischio reale di pratiche atte a falsare la concorrenza tra gli offerenti. Viceversa, l'esclusione di un offerente in situazione di conflitto d'interessi è indispensabile qualora non esista un rimedio più adeguato per evitare una qualsiasi violazione dei principi di parità di trattamento tra gli offerenti e di trasparenza (sentenza *Nexans France/Impresa comune Fusion for Energy*, punto 75 supra, EU:T:2013:141, punti 116 e 117).»

comuni di scorretta applicazione o di incertezza giuridica, nonché sulla prevenzione, sull'accertamento e sull'adeguata segnalazione di casi di frode, corruzione, conflitto d'interessi e altre irregolarità gravi in materia di appalti, come stabilito all'articolo 83, paragrafo 3, della direttiva AP. Disposizioni analoghe sono state inserite nelle direttive specifiche sugli appalti pubblici riguardanti le concessioni ⁽⁹²⁾ e i servizi di pubblica utilità ⁽⁹³⁾.

Esempi di casi in cui si sono verificati conflitti d'interessi nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

- 1) In una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico condotta nell'ambito di un progetto riguardante azioni volte a promuovere la crescita delle imprese, è stato individuato un conflitto d'interessi in quanto al momento dello svolgimento della procedura di gara l'amministratore delegato dell'unica società offerente risultava assunto dall'amministrazione aggiudicatrice con il compito di preparare le specifiche tecniche dell'appalto. Di conseguenza la totalità della spesa relativa all'appalto pubblico era irregolare (inammissibile al cofinanziamento).
- 2) In una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico condotta nell'ambito di un progetto per il rinnovo della tecnologia in modo rispettoso dell'ambiente, l'azionista della società aggiudicataria era anche dirigente dell'impresa che forniva consulenza all'amministrazione aggiudicatrice sulla documentazione tecnica. L'amministrazione aggiudicatrice ha scelto un consulente diverso, non collegato all'aggiudicatario, per la preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico. Il consulente incaricato della procedura di aggiudicazione dell'appalto ha limitato il proprio lavoro alla parte giuridica del bando di gara e per le specifiche tecniche del bando ha utilizzato la documentazione tecnica preparata dalla prima società di consulenza. L'amministrazione aggiudicatrice non ha adottato misure adeguate per evitare distorsioni della concorrenza. Di conseguenza la spesa relativa all'appalto pubblico era irregolare (inammissibile al cofinanziamento).
- 3) In una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico le norme nazionali richiedevano la presentazione di tre offerte indipendenti, tuttavia il beneficiario (l'amministrazione aggiudicatrice) ha scelto l'offerta di un offerente il cui proprietario era anche il proprietario esclusivo del beneficiario (in questo caso, però, non sono state soddisfatte le condizioni per un'aggiudicazione interna). In questo caso l'autorità di gestione non ha effettuato un'adeguata verifica della situazione di mancanza di indipendenza tra il beneficiario e i suoi contraenti. Sebbene l'offerta fosse la più bassa, la totalità della spesa relativa a questo contratto di appalto pubblico è stata ritenuta irregolare e quindi inammissibile al cofinanziamento.

La violazione delle norme in materia di appalti pubblici può comportare rettifiche finanziarie o altre forme di misure correttive. Nel 2013 ⁽⁹⁴⁾ e nel 2019 ⁽⁹⁵⁾ la Commissione ha adottato orientamenti per determinare le rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'UE in caso di inosservanza delle norme applicabili in materia di appalti pubblici.

Analogamente agli orientamenti del 2013, gli orientamenti del 2019 stabiliscono rettifiche finanziarie forfetarie per i casi relativi a conflitti d'interessi da applicarsi ogniqualvolta sia stato individuato un conflitto di interessi non divulgato o attenuato inadeguatamente, in conformità all'articolo 24 della direttiva 2014/24/UE (o all'articolo 35 della direttiva 2014/23/UE o all'articolo 42 della direttiva 2014/25/UE), e l'offerente interessato sia riuscito a ottenere l'aggiudicazione dell'appalto in questione ⁽⁹⁶⁾. Il conflitto d'interessi può verificarsi già in fase di preparazione del progetto, qualora la preparazione del progetto abbia influito sulla documentazione di gara/sulla procedura di gara. Un ricorrente non è tenuto a dimostrare che il conflitto d'interessi si è concretizzato ⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹²⁾ Articolo 35, articolo 38, paragrafo 7, lettera d) e articolo 45, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1).

⁽⁹³⁾ Articoli 42 e 59, articolo 80, paragrafo 1, e articolo 99, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243).

⁽⁹⁴⁾ Decisione C(2013) 9527 final della Commissione, del 19.12.2013, relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.

⁽⁹⁵⁾ Decisione C(2019) 3452 final della Commissione, del 14.5.2019, recante gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'Unione in caso di mancato rispetto delle norme applicabili in materia di appalti pubblici.

⁽⁹⁶⁾ Anche il conflitto d'interessi che coinvolge un offerente diverso dall'aggiudicatario è considerato una violazione delle disposizioni delle direttive sugli appalti pubblici, tuttavia gli orientamenti della Commissione non prevedono una rettifica finanziaria per tale violazione, in quanto solo l'offerta vincente sarebbe ammissibile al cofinanziamento da parte del bilancio dell'UE.

⁽⁹⁷⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2015, *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punti da 31 a 47.

Per quanto riguarda la condizione relativa ai conflitti d'interessi non divulgati e attenuati inadeguatamente, essa si riferisce i) all'obbligo della persona in questione di divulgare preventivamente qualsiasi conflitto d'interessi percepito e ii) all'attuazione di misure di attenuazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice per far fronte a simili situazioni. Tali misure dovrebbero riguardare in primo luogo la persona interessata presso l'amministrazione aggiudicatrice (tale persona cessa tutte le attività connesse all'appalto in questione: ad esempio il membro del comitato di valutazione è rimosso dal panel). Se tali misure non sono sufficienti ad attenuare il conflitto d'interessi (ad esempio la persona interessata è stata coinvolta nelle fasi della procedura di aggiudicazione dell'appalto che hanno già avuto luogo e che non possono essere modificate né ripetute), l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe adottare ulteriori misure nei confronti dell'offerente interessato [come l'esclusione dell'offerente dalla gara, possibilità menzionata anche all'articolo 57, paragrafo 4, lettera e), della direttiva AP].

Non è necessario dimostrare l'impatto effettivo del conflitto d'interessi sul processo decisionale concreto (anche in virtù del concetto di percezione contenuto nella definizione di conflitto d'interessi). In particolare non è necessario dimostrare che il conflitto d'interessi sia stato deliberatamente utilizzato a vantaggio dell'aggiudicatario (ciò sarebbe pertinente solo per accertare un'irregolarità fraudolenta).

Esempio

Il soggetto X è uno dei cinque membri di un comitato di valutazione delle offerte. Durante il periodo di valutazione delle offerte e del processo decisionale sull'aggiudicazione, il soggetto X è stato assunto dall'offerente aggiudicatario, l'impresa Y, come responsabile dei compiti connessi all'oggetto dell'offerta, un impiego che il soggetto X però non divulga, violando il corrispondente obbligo procedurale.

Indipendentemente dall'influenza concreta e sostanziale del soggetto X sulla decisione di aggiudicazione e sulle relative circostanze concrete (modalità decisionale del comitato di valutazione secondo criteri di aggiudicazione oggettivi, sei offerenti che partecipano alla gara ecc.), la situazione presenta un conflitto d'interessi. Si applica una rettifica finanziaria conformemente agli orientamenti della Commissione sulle rettifiche finanziarie negli appalti pubblici se sono soddisfatte entrambe le condizioni menzionate in tali orientamenti, ossia 1) il conflitto d'interessi non è stato divulgato e/o attenuato adeguatamente (né da parte del soggetto X né da parte dell'impresa Y) e 2) tale conflitto d'interessi ha riguardato l'impresa aggiudicataria.

Per ulteriori informazioni sulla prevenzione dei conflitti d'interessi nel contesto degli appalti, si rimanda ai documenti seguenti: i) le direttive AP, ii) «Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali. Guida pratica per i dirigenti (2013)»⁽⁹⁸⁾; iii) «Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei. Febbraio 2018»⁽⁹⁹⁾; e iv) «DG REGIO — Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds — taking stock of practices in the EU Member States — Study on the implementation of Article 125(4)(c) CPR in the Member States»⁽¹⁰⁰⁾.

5.3 Elementi specifici riguardanti gli strumenti finanziari in regime di gestione concorrente

Quando i fondi dell'UE sono attuati mediante strumenti finanziari, occorre adottare misure preventive e di attenuazione in ogni fase dell'attuazione dell'operazione relativa a strumenti finanziari, dalla selezione degli organismi per l'attuazione degli strumenti finanziari⁽¹⁰¹⁾ fino alla selezione dei destinatari finali. L'articolo 38, paragrafo 5, dell'RDC stabilisce che tali organismi devono essere selezionati mediante procedure aperte, trasparenti, proporzionate e non discriminatorie, evitando conflitti d'interessi.

⁽⁹⁸⁾ Documento di orientamento elaborato da un gruppo di esperti degli Stati membri coordinato dall'OLAF sotto l'egida del comitato consultivo per il coordinamento della lotta contro le frodi (COCOLAF): <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-IT.pdf>.

⁽⁹⁹⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_it.pdf.

⁽¹⁰⁰⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement_article125_fraud_en.pdf.

⁽¹⁰¹⁾ Per informazioni dettagliate sulla selezione degli organismi che attuano gli strumenti finanziari, cfr. la comunicazione della Commissione — Orientamenti per gli Stati membri sui criteri di selezione degli organismi che attuano gli strumenti finanziari (GU C 276 del 29.7.2016, pag. 1).

L'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione ⁽¹⁰²⁾ stabilisce che la selezione degli organismi deve essere trasparente e giustificata da ragioni oggettive e non deve dare luogo a conflitti di interesse. Stabilisce inoltre che, nei casi in cui l'organismo che attua lo strumento finanziario assegni proprie risorse finanziarie a favore dello strumento finanziario o condivida il rischio, sono necessarie misure per attenuare possibili conflitti di interesse.

L'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione stabilisce inoltre che la selezione dei destinatari finali deve essere trasparente e giustificata da ragioni oggettive e non deve dare luogo a conflitti di interesse.

6. POSSIBILI MISURE PER EVITARE E GESTIRE I CONFLITTI D'INTERESSI

Nel trattare i conflitti d'interessi occorre concentrarsi sulla prevenzione, in quanto è molto più difficile individuare e correggere tali situazioni. È opportuno ricordare che i conflitti d'interessi possono sorgere in qualsiasi fase dell'esecuzione del bilancio dell'UE. Di conseguenza qualsiasi misura volta a prevenirli e ad affrontarli dovrebbe prendere in considerazione le prime fasi di attuazione per massimizzare la prevenzione rispetto alla correzione. Inoltre le misure volte a prevenire e ad affrontare i conflitti d'interessi dovrebbero essere efficaci, proporzionate, trasparenti e regolarmente aggiornate (tenendo conto di qualsiasi sviluppo giuridico, politico o istituzionale).

Il presente capitolo contiene un elenco non esaustivo di suggerimenti e raccomandazioni riguardo alle misure che potrebbero essere messe in atto al fine di evitare e gestire le situazioni di conflitto d'interessi. Tali suggerimenti e raccomandazioni mirano a fornire alle istituzioni dell'UE e alle autorità degli Stati membri orientamenti e strumenti per assisterle nella prevenzione dei conflitti d'interessi.

Per ulteriori spiegazioni ed esempi si rimanda all'ampio lavoro svolto dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici) e da SIGMA [programma di supporto per il miglioramento della governance e della gestione ⁽¹⁰³⁾] sui conflitti d'interessi ⁽¹⁰⁴⁾ e al quadro normativo per le istituzioni dell'UE di cui al capitolo 4.

⁽¹⁰²⁾ Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione, del 3 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (GU L 138 del 13.5.2014, pag. 5).

⁽¹⁰³⁾ SIGMA è un'iniziativa congiunta dell'OCSE e dell'UE, finanziata principalmente dall'UE.

⁽¹⁰⁴⁾ 1) OCSE, «*Managing Conflict of Interest in the Public Sector*» (2005), <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>;

2) OCSE, «*Managing Conflict of Interest in the Public Sector*», *OECD Guidelines and Country Experiences* (2003), pag. 24, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>;

3) OCSE, «*Guidelines for managing conflict of interest in the public service — report on Implementation*» (2007);

4) *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD/LEGAL/0316, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>;

5) SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) — a joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU — paper 36 — GOV/SIGMA(2006)1/REV1, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/REV1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/REV1);

6) OCSE (2017), *Recommendation on Public Integrity*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>;

7) OCSE (2014), *Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistle-blower protection*, <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>;

8) OCSE (2010), *Post Public Employment — Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264056701-en.pdf?expires=1578648145&id=id&accname=oid031827&checksum=A96A1-D7335AAB93369841CEF0EA4789>;

9) OCSE (2009), *Revolving doors, accountability and transparency — Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis*, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En);

10) OECD (2005), *Guidelines for managing conflict of interest in the public service, Policy brief*, https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20Interface2006/143_2006_if_oecd%20Policy%20Brief.pdf;

11) OCSE (2019), *Fraud and corruption in European Structural and Investment Funds. A spotlight on common schemes and preventive actions*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/prevention-fraud-corruption-european-funds.pdf>.

6.1 Sensibilizzazione

Il modello di responsabilità per i dirigenti è un approccio alla gestione pubblica in cui i dirigenti sono chiamati a rendere conto dei risultati in virtù della responsabilità loro attribuita unitamente all'autorità delegata per il processo decisionale, all'autonomia e alle risorse necessarie per conseguire i risultati attesi. In pratica gli alti dirigenti dovrebbero avere l'autorità e l'autonomia per rendere conto dei risultati dell'organizzazione o dell'entità sottoposta alla loro supervisione.

In tale contesto la prevenzione dei conflitti d'interessi è strettamente legata alla sensibilizzazione dei soggetti coinvolti; se si prevede un conflitto d'interessi, lo si può evitare, pertanto la sensibilizzazione riguardo ai conflitti d'interessi è altamente raccomandata. Inoltre l'esistenza di una forte cultura di gestione («esemplarità e severità dai vertici») a sostegno dell'integrità riveste la massima importanza, in quanto gli alti funzionari pubblici/i membri del personale possono creare una cultura dell'integrità in cui tutti hanno la titolarità e la responsabilità delle loro azioni e in cui i conflitti d'interessi non sono tollerati. Analogamente è importante incoraggiare anche una cultura in cui i membri del personale possano chiedere orientamenti e consigli senza timore di rappresaglie.

Le istituzioni dell'UE e le autorità nazionali dovrebbero fornire una formazione continua, completa e obbligatoria in materia di etica e di integrità e su come individuare, gestire e monitorare i conflitti d'interessi, offrendo esempi di conflitti d'interessi e consulenza nel caso in cui un funzionario nutra dubbi in merito alle politiche o alle procedure in vigore. Tra le misure da mettere in atto potrebbe rientrare anche la nomina di un funzionario responsabile per le questioni etiche all'interno delle entità che partecipano all'esecuzione del bilancio dell'UE. Tale funzionario avrebbe il compito di fornire consulenza a chiunque ne faccia richiesta per quanto riguarda il rispetto dei principi etici. Pur essendo vincolato dal segreto professionale, il funzionario responsabile per le questioni etiche potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nella diffusione di una cultura dell'integrità basata sul dialogo e sulla fiducia.

6.2 Politiche, norme e procedure

Tenendo conto del numero, delle dimensioni e della complessità dei programmi e del personale disponibile, è importante garantire che il principio della separazione delle funzioni (o della separazione dei compiti/delle responsabilità) sia attuato in modo adeguato nella pratica (tra gli organismi coinvolti nella gestione e/o nel controllo dei fondi dell'UE e all'interno di ciascuno di tali organismi): si tratta infatti di un requisito importante per l'istituzione dei sistemi di gestione e di controllo di cui all'articolo 36, paragrafo 3, lettera a), RF 2018.

Ciascun organismo dovrebbe disporre di: i) disposizioni scritte per quanto riguarda l'esercizio delle diverse funzioni e del processo decisionale; ii) una chiara divisione delle funzioni e chiare descrizioni delle mansioni del personale; iii) un numero adeguato di risorse umane sufficientemente qualificate ai vari livelli e per le diverse funzioni.

Il principio della separazione delle funzioni è pertinente in quanto la probabilità di conflitti d'interessi è minore se le funzioni sono adeguatamente separate: un'adeguata separazione delle funzioni riduce infatti al minimo il rischio di conflitti d'interessi. L'assenza di procedure atte a garantire che le funzioni siano adeguatamente separate costituisce una carenza nei sistemi di gestione e di controllo.

Esempi relativi al principio della separazione delle funzioni

- 1) Un membro del personale responsabile della valutazione di una domanda di finanziamento dell'UE è successivamente incaricato di controllarne l'attuazione. Nell'effettuare l'audit, il membro del personale potrebbe ritenere che il suo sostegno alla selezione del progetto debba essere corroborato da una relazione positiva sulla sua attuazione. Sebbene vi siano molteplici ragioni per le quali un progetto selezionato può fallire, l'assenza di una chiara separazione delle funzioni potrebbe determinare una situazione di conflitto d'interessi.
- 2) L'autorità di audit attua alcune operazioni di assistenza tecnica. Quando tali operazioni sono incluse nel campione che deve essere controllato dall'autorità di audit, l'audit di tali operazioni dovrebbe essere effettuato da un altro revisore indipendente per garantire che le funzioni siano adeguatamente separate. Situazioni analoghe potrebbero verificarsi, ad esempio, a livello di un'autorità di gestione di un determinato programma in cui la stessa autorità di gestione è anche beneficiaria dei fondi. In tali casi i compiti dell'autorità di gestione dovrebbero essere trasferiti a un servizio diverso (anche se all'interno della medesima organizzazione) e le modalità per la valutazione della domanda di sovvenzione, l'approvazione della decisione di sovvenzione e le verifiche di gestione devono garantire la separazione delle funzioni.

- 3) Il dipartimento economico di un assessorato regionale invia un membro con diritto di voto a partecipare a un comitato di selezione.

Scenario 1: il dipartimento per l'ambiente di un assessorato regionale presenta domanda per un progetto la cui selezione deve essere decisa dal dipartimento economico dello stesso assessorato. Valutazione: non vi è conflitto d'interessi se sono soddisfatte tutte le condizioni seguenti: non esistono rapporti gerarchici tra il dipartimento economico e quello per l'ambiente, il dipartimento economico non è stato coinvolto nella preparazione del progetto intrapreso dal dipartimento per l'ambiente e vi è una netta separazione delle funzioni.

Scenario 2: il dipartimento economico presenta domanda per un progetto. Valutazione: conflitto d'interessi.

È di fondamentale importanza anche l'attuazione di un codice etico e/o di condotta ⁽¹⁰⁵⁾ o di qualsiasi altra politica e procedura sul luogo di lavoro, comprese norme che disciplinano la gestione dei conflitti d'interessi nell'organizzazione ⁽¹⁰⁶⁾. Tutti questi strumenti sono utili per sensibilizzare e per stabilire norme e obblighi volti a evitare e a gestire i conflitti d'interessi. Le politiche e le procedure dovrebbero essere inequivocabili e riguardare questioni quali:

- i conflitti d'interessi: spiegazioni, prescrizioni e procedure per la loro dichiarazione, procedure in contraddittorio che possono portare all'applicazione di sanzioni;
- la politica in materia di doni e di ospitalità ⁽¹⁰⁷⁾: spiegazione e responsabilità del personale quanto al rispetto di tale politica;
- le informazioni riservate: spiegazione e responsabilità del personale;
- le prescrizioni per la segnalazione di casi di sospetta frode, compresa la protezione degli informatori [di cui all'articolo 142, paragrafo 2, lettera a), RF 2018]. Le politiche e le norme relative alle segnalazioni di irregolarità dovrebbero includere elementi quali: l'oggetto della segnalazione, come effettuare le segnalazioni e a chi indirizzarle, dove trovare sostegno, la protezione dei dati personali, le misure di protezione per gli informatori, le modalità di indagine e di comunicazione in merito alle segnalazioni e le conseguenze per chi compie atti di ritorsione nei confronti degli informatori ⁽¹⁰⁸⁾.

La legislazione, le politiche e le procedure formali per regolamentare i conflitti d'interessi, per ridurre il rischio e per affrontare i casi che si verificano sono strumenti che devono essere posti in essere (cfr. anche il capitolo 3.2). In un contesto in costante evoluzione, la politica e le procedure devono essere aggiornate, ove necessario, affinché rimangano efficaci e pertinenti per la gestione dei conflitti d'interessi. I membri del personale devono dichiarare di rispettare le norme, le politiche e le procedure stabilite.

⁽¹⁰⁵⁾ In base a uno studio condotto per la commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo («CONT») dal titolo «Codici di condotta e conflitti di interesse a tutti i livelli di governance della gestione dei fondi UE», secondo l'OCSE esiste una differenza tra la definizione di codice di condotta e quella di codice etico. Un codice di condotta è lo strumento per un approccio alla conformità basato su regole. Esso descrive nel modo più specifico e inequivocabile quale tipo di comportamento ci si aspetta e stabilisce procedure di monitoraggio e sanzioni rigorose per far rispettare il codice. Un codice etico è radicato nell'approccio alla gestione basato sui valori. Esso si concentra sui valori generali piuttosto che su orientamenti specifici, riponendo maggiore fiducia nelle capacità di ragionamento morale del dipendente. Un codice etico mira a fornire sostegno e guida nell'applicazione di tali valori nelle situazioni reali quotidiane (Bertók, J. & Maesschalck, J. (2009). *Public Sector Ethics: an infrastructure*. In: OCSE (Ed.): *No longer business as usual — Fighting Bribery and Corruption*. Parigi. pag. 34). Tuttavia la scelta tra le due alternative dipende da diversi fattori, tra cui il quadro giuridico esistente nella giurisdizione e la cultura etica nella gestione e nella leadership dell'organizzazione. Nella maggior parte dei casi è pertanto auspicabile una forma ibrida che fornisca un quadro etico generale e chiare istruzioni comportamentali (Ibidem pag. 35).

https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29572715.

⁽¹⁰⁶⁾ Ad esempio «Il codice europeo di buona condotta amministrativa» adottato dalla Commissione il 13 settembre 2000, che stabilisce i principi che guidano la condotta amministrativa dei servizi della Commissione, comprese l'integrità e la prevenzione dei conflitti d'interessi,

https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en.

⁽¹⁰⁷⁾ Il documento «*Managing Conflict of Interest in the Public Sector*» dell'OCSE offre esempi di liste di controllo per i doni e altri vantaggi (<https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>). Cfr. anche il quadro normativo per le istituzioni dell'UE al capitolo 4.3 del presente documento, lo statuto dei funzionari dell'UE e le norme dell'UE in materia di etica.

⁽¹⁰⁸⁾ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. OCSE (2014), *Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistle-blower protection*, <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>.

Gli strumenti giuridici in vigore per disciplinare i conflitti d'interessi potrebbero variare da un paese all'altro. Ad esempio potrebbero esistere i) una legislazione specifica che affronta la questione dei conflitti d'interessi nella gestione dei fondi dell'UE; ii) una legislazione «orizzontale» che affronta la questione dei conflitti d'interessi in termini generali per l'intero settore pubblico e iii) strumenti giuridici o qualsiasi altro strumento idoneo a stabilire tali norme e a garantirne l'applicazione.

6.3 Dichiarazione di interessi, dichiarazione della situazione patrimoniale e funzioni esclusive

Dichiarazione di interessi

La trasparenza è fondamentale per prevenire i conflitti d'interessi in qualsiasi fase dell'esecuzione del bilancio dell'UE. Le istituzioni dell'UE e le autorità nazionali a qualsiasi livello dovrebbero elaborare misure nell'ambito dei loro sistemi di controllo interno per garantire la trasparenza e la rendicontabilità.

Una dichiarazione di assenza di conflitti d'interessi e, se del caso, una dichiarazione relativa agli interessi attuali e passati sono strumenti utili per contribuire a individuare e a gestire le situazioni di conflitto d'interessi.

Gli interessi passati sono pertinenti nella misura in cui la persona continua ad avere obblighi o responsabilità derivanti da posizioni o impieghi pregressi (durante un periodo specifico di incompatibilità e di astensione dall'esercizio di funzioni che potrebbero interferire con le funzioni svolte in passato). La dichiarazione di interessi passati potrebbe essere limitata ad esempio a un periodo di cinque anni o estendersi a tutto il periodo in cui la persona continua ad avere responsabilità o obblighi relativi a tali posizioni o impieghi pregressi.

La dichiarazione dovrebbe essere richiesta appena possibile alla persona interessata (e dovrebbe essere aggiornata non appena si verifichi un cambiamento della situazione degli interessi). Potrebbe includere, ad esempio, gli interessi pertinenti alla gestione di contratti, al processo decisionale e al contributo all'elaborazione o alla fornitura di consulenza strategica. Tali dichiarazioni dovrebbero contenere:

- un chiaro riferimento ai compiti in questione e all'oggetto;
- il nome completo del firmatario, la data di nascita, la posizione nell'organizzazione e le funzioni dettagliate;
- la data della firma.

La dichiarazione dovrebbe consentire al firmatario di dichiarare ufficialmente:

- se ha interessi che percepisce o che potrebbero essere percepiti come in conflitto con l'esecuzione del bilancio dell'UE e/o se si trova in una situazione di conflitto d'interessi legato all'esecuzione del bilancio dell'UE;
- se vi sono circostanze (compresi gli interessi) a causa delle quali potrebbe trovarsi in una situazione di conflitto d'interessi nel prossimo futuro; e
- che segnalerà immediatamente ogni possibile conflitto d'interessi qualora si verifichino circostanze che possano condurre a una tale conclusione.

Alla dichiarazione potrebbe essere allegata una nota esplicativa per fornire ai firmatari indicazioni chiare sugli aspetti seguenti:

- la politica dell'organizzazione, compresi lo scopo della dichiarazione e un'attestazione del fatto che la dichiarazione può essere soggetta a controlli volti a confermarne la correttezza.
- gli obblighi giuridici, compreso il chiarimento di alcuni aspetti derivanti dalla definizione. A titolo esemplificativo, occorre chiarire quali relazioni costituiscono legami familiari (cfr. il capitolo 3.2.1);
- il codice di condotta, le politiche e le procedure che disciplinano la gestione dei conflitti d'interessi nell'organizzazione;
- la procedura per l'astensione e la rimozione nei casi in cui sia individuato un possibile conflitto d'interessi. Se un membro del personale rivela o un terzo segnala un possibile conflitto d'interessi, il membro del personale interessato dovrebbe essere obbligato ad astenersi dal trattare il fascicolo in questione sino a quando il suo superiore o l'autorità competente non si siano pronunciati sull'esistenza di un conflitto d'interessi (eventualmente anche in relazione a casi passati);
- la procedura da seguire in caso di cambiamento della situazione, precisando in particolare quando, come e a chi dichiarare l'eventuale conflitto d'interessi insorto;
- le conseguenze della mancata divulgazione di un conflitto d'interessi, spesso note come procedure per «abuso di fiducia». La persona o l'organismo cui è conferito il potere di attuarle deve disporre di sufficiente autorità e responsabilità.

Se insorge un conflitto d'interessi dopo la presentazione della dichiarazione iniziale, ciò non significa necessariamente che la dichiarazione iniziale fosse falsa. È possibile che nessuna delle circostanze all'origine del conflitto fosse presente o nota al momento della presentazione della dichiarazione. Di conseguenza dovrebbe essere previsto l'obbligo di:

- dichiarare la situazione esistente non appena la persona interessata viene a conoscenza delle circostanze che potrebbero influenzare l'imparzialità e l'obiettività nell'esercizio delle sue funzioni;
- astenersi dall'agire e rimettere il caso al superiore gerarchico (o all'ordinatore delegato competente).

È importante che le organizzazioni stabiliscano criteri chiari e oggettivi per valutare le dichiarazioni di interessi e applicarle in modo coerente. Per individuare eventuali dichiarazioni false attraverso verifiche efficaci, tutte le dichiarazioni dovrebbero essere debitamente registrate, conservate dall'autorità e controllate (secondo una metodologia adeguata) avvalendosi di altre fonti di informazione, conformemente al diritto applicabile, al fine di individuare, ad esempio, i collegamenti tra i soggetti coinvolti nella selezione dei progetti e i potenziali beneficiari.

Le norme dell'UE e nazionali sono applicabili per quanto riguarda le sanzioni e i mezzi di ricorso per le violazioni commesse da funzionari, beneficiari e contraenti. Qualora rilevi una dichiarazione falsa, l'autorità dovrebbe procedere, nel rispetto del quadro giuridico in vigore, effettuando indagini adeguate (anche in merito all'impatto della dichiarazione sull'esecuzione del bilancio dell'UE) e adottando le misure correttive opportune. Queste ultime potrebbero comprendere l'imposizione di sanzioni disciplinari e penali al funzionario che ha presentato la dichiarazione falsa, l'annullamento e la valutazione ex novo delle procedure di aggiudicazione, l'annullamento di contratti o accordi, la sospensione dei pagamenti, l'effettuazione di rettifiche finanziarie e il recupero dei fondi. I conflitti d'interessi non dichiarati non costituiscono necessariamente reati. Tuttavia, se non identificati e gestiti correttamente, possono finire per integrare una fattispecie di reato a seconda del quadro giuridico applicabile.

Dichiarazione della situazione patrimoniale e funzioni esclusive

La dichiarazione della situazione patrimoniale e le politiche in materia di funzioni esclusive e/o di cumulo di funzioni per i titolari di cariche pubbliche o per i funzionari in posti sensibili o a più alto rischio possono contribuire a prevenire e a individuare i conflitti d'interessi. Potrebbero essere incluse le misure seguenti:

- la dichiarazione dei redditi personali;
- la dichiarazione dei redditi e dei beni familiari ⁽¹⁰⁹⁾;
- la dichiarazione dei beni personali;
- la pubblicazione dei dati relativi alle precedenti occupazioni della persona interessata, specificando le funzioni esercitate, i ruoli ricoperti e il numero di anni trascorsi presso enti pubblici e privati;
- la divulgazione al pubblico (o l'iscrizione in un registro accessibile solo alle persone che possono dimostrare un interesse legittimo a ottenere tali dati personali) delle dichiarazioni dei redditi e patrimoniali ⁽¹¹⁰⁾;
- le restrizioni alla proprietà di titoli di società private o all'esercizio dei diritti derivanti da tali titoli;
- la dismissione di attività mediante la vendita di partecipazioni in imprese o di investimenti o mediante la costituzione (in combinazione con altre misure) di un *blind trust* per garantire che il beneficiario non sia a conoscenza di tali attività e non abbia il diritto di intervenire nella loro gestione;
- la dichiarazione dei doni, comprese le restrizioni e il controllo dei doni e di altre forme di vantaggi quali l'ospitalità secondo politiche e procedure predefinite;
- la rimozione e l'allontanamento sistematico dalle funzioni pubbliche dei membri del personale che partecipano a una riunione o prendono una decisione che li porta a trovarsi in una situazione di conflitto;
- la sicurezza e il controllo dell'accesso alle informazioni interne;
- la rotazione regolare ed effettiva del personale in posizioni sensibili (per quanto riguarda la preparazione degli inviti a presentare proposte, la valutazione e la verifica delle offerte, l'autorizzazione, i pagamenti e la contabilità, anche nel settore degli appalti pubblici); l'utilizzo di caselle di posta elettronica funzionali anonimizzate per gli «helpdesk»;

⁽¹⁰⁹⁾ Per garantire la proporzionalità, la dichiarazione dei redditi e dei beni familiari potrebbe essere collegata ai casi in cui, almeno tre anni prima di assumere le funzioni, la persona interessata abbia trasferito i propri beni ai familiari.

⁽¹¹⁰⁾ Beni di proprietà diretta o indiretta (proprietà effettiva).

- le restrizioni (e/o gli obblighi di trasparenza/registrazione/supervisione) in relazione alle occupazioni secondarie, al cumulo di nomine (ad esempio presso un'organizzazione non governativa, un'organizzazione politica o un'impresa di proprietà statale), alle attività imprenditoriali successive al rapporto di lavoro, all'occupazione del coniuge [o di un partner con cui la persona ha un'unione di fatto (non) registrata] nonché all'occupazione di altri familiari stretti;
- disposizioni giuridiche adeguate per far fronte a interessi confliggenti connessi a nuove attività professionali dopo la cessazione dalla funzione pubblica, ossia la situazione in cui un dipendente pubblico che ha da poco lasciato il servizio avvia nuovi rapporti di lavoro o d'affari privati in un settore collegato alle sue precedenti funzioni o, al contrario, il caso di una persona che, dopo una recente esperienza d'impresa in un determinato settore, viene assunta per l'esercizio di una funzione pubblica correlata. Potrebbero essere comprese anche restrizioni, per un periodo di tempo limitato, ai contatti professionali con ex colleghi o alla rappresentanza di parti contrapposte dopo la cessazione dal servizio. Situazioni simili possono comportare un rischio significativo per la fiducia nella pubblica amministrazione. Di conseguenza dovrebbero essere previste norme e procedure specifiche per gestire tali situazioni, che potrebbero includere dichiarazioni sul comportamento etico o l'accettazione del controllo per un certo numero di anni.

6.4 Altre misure

È particolarmente importante individuare quanto prima le situazioni di conflitto d'interessi. Se ad esempio si individua un conflitto d'interessi prima della concessione del finanziamento dell'UE, la procedura di selezione dovrebbe essere sospesa in attesa di ulteriori indagini.

Uno strumento prezioso per prevenire conflitti d'interessi potrebbe essere la verifica delle informazioni provenienti dalle banche dati dei registri delle imprese, dalle banche dati degli organismi nazionali e dell'UE per il controllo dei contratti di lavoro tra persone fisiche e persone giuridiche, dai registri pubblici⁽¹¹¹⁾ e dai fascicoli dei lavoratori nonché di qualsiasi altra informazione pertinente a disposizione delle istituzioni dell'UE e delle autorità nazionali. A tal fine potrebbe essere necessaria la consulenza o l'intervento di altri organismi competenti, conformemente al diritto applicabile. Potrebbero essere utilizzati anche strumenti di valutazione del rischio (come ARACHNE, menzionato di seguito). I dati devono essere trattati tenendo conto delle norme in materia di protezione dei dati.

La definizione di indicatori di rischio specifici può contribuire a segnalare il rischio di conflitti d'interessi. Gli indicatori di rischio riguardano elementi insoliti per natura o diversi dall'attività normale che possono attirare l'attenzione sulla necessità di un ulteriore esame. I conflitti d'interessi possono assumere varie forme e possono insorgere e incidere sulle decisioni in qualsiasi momento, dalla definizione degli obiettivi strategici alla valutazione di un progetto o della relazione sul discharge. Nessun elenco di indicatori può quindi essere esaustivo.

Gli indicatori di rischio dovrebbero rendere il personale e i dirigenti più vigili e indurli a adottare le misure necessarie. Gli indicatori di rischio non implicano tuttavia che si sia materializzato o che possa verificarsi un conflitto d'interessi, bensì che la situazione deve essere controllata e monitorata con la dovuta diligenza.

Potrebbero essere presi in considerazione gli indicatori di rischio seguenti:

- l'assenza di una dichiarazione di conflitto d'interessi, qualora questa sia obbligatoria o richiesta;
- un membro del personale dell'amministrazione aggiudicatrice, appena prima di entrare a far parte di quest'ultima, ha lavorato per un'impresa che potrebbe presentare un'offerta in una gara che tale membro del personale deve preparare;
- un membro del personale dell'amministrazione aggiudicatrice ha familiari stretti impiegati in un'impresa che potrebbe presentare un'offerta in una gara;
- la modifica delle condizioni del contratto concluso tra il beneficiario e il contraente;
- l'esistenza di relazioni o di un rapporto di conoscenza tra il beneficiario e il personale dell'autorità che partecipa all'esecuzione del bilancio o tra il beneficiario finale e i contraenti;
- il fatto che il beneficiario e il subcontraente di un appalto condividano uffici o locali o abbiano lo stesso indirizzo o una denominazione sociale simile indica un'interdipendenza economica;
- i membri del comitato di valutazione non possiedono le competenze tecniche necessarie per valutare le offerte presentate e sono guidati da un'unica persona;

⁽¹¹¹⁾ Compresi i registri relativi alla proprietà effettiva.

- il membro del comitato di esperti che valuta i progetti occupa una posizione di livello elevato in una delle entità che presentano un progetto per ottenere un finanziamento;
- gli elementi soggettivi sono sovrarappresentati nel sistema dei criteri o nella valutazione di un'offerta;
- il capitolato d'oneri presenta molte similitudini con il prodotto o i servizi offerti dall'aggiudicatario, in particolare quando include una serie di requisiti molto specifici che pochissimi offerenti potrebbero soddisfare;
- l'importo stimato o l'importo massimo del contratto non è comunicato nei documenti di gara accessibili al pubblico (è registrato solo a livello interno), ma l'offerta è molto vicina a tale importo stabilito internamente (ad esempio presenta una differenza dell'1-2 %);
- l'entità beneficiaria è stata creata immediatamente prima della presentazione della domanda di sovvenzione;
- vi sono pochi candidati, o meno candidati del previsto, per un invito a presentare proposte o offerte;
- la stessa impresa si aggiudica ripetutamente appalti consecutivi;
- la cattiva esecuzione del contratto non comporta l'applicazione di sanzioni o l'esclusione del contraente o prestatore di servizi dall'aggiudicazione di ulteriori appalti.

Questo elenco non è esaustivo e dovrebbe essere integrato dai servizi e delle autorità competenti.

Nell'ambito della lotta contro le frodi ⁽¹¹²⁾ (e le irregolarità), la Commissione ha sviluppato una serie di strumenti per l'estrazione di dati e la valutazione del rischio per la parte del bilancio relativa alle spese, noti come «DAISY» e «ARACHNE».

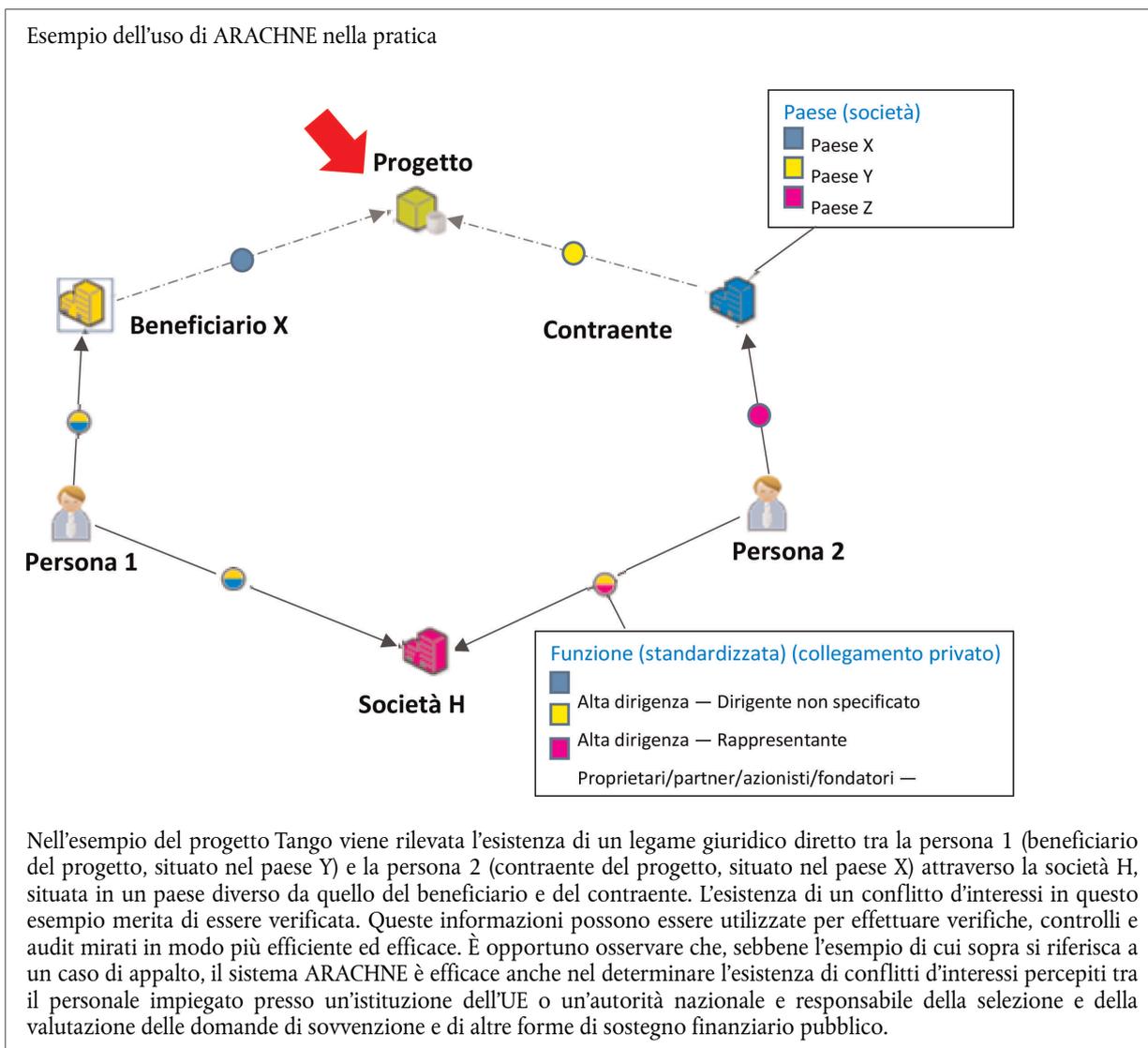
Il sistema DAISY è uno strumento analitico per i servizi della Commissione responsabili della ricerca che elabora i profili e le segnalazioni di rischio al fine di concentrare le capacità di audit e altre risorse di controllo sui progetti più esposti al rischio.

Il sistema ARACHNE ⁽¹¹³⁾, che è a disposizione delle autorità degli Stati membri, è uno strumento specifico per l'estrazione di dati/la valutazione del rischio che si avvale dei dati forniti dalle autorità di gestione per creare una banca dati completa dei progetti. Tali dati sono arricchiti con informazioni disponibili al pubblico al fine di individuare, sulla base di una serie di indicatori di rischio, i progetti, i beneficiari, i contratti e i contraenti che potrebbero essere soggetti a rischi di frode, conflitti d'interessi e irregolarità. ARACHNE identifica oltre cento indicatori di rischio, raggruppati in sette categorie di rischio come appalti, gestione di contratti, ammissibilità, performance, concentrazione, allarme frode e rischio per la reputazione.

Una volta operativo e integrato nei sistemi di gestione e di controllo, ARACHNE è uno strumento in grado di aumentare l'interoperabilità dei dati disponibili e con essa l'efficienza della selezione dei progetti, delle verifiche di gestione, dei controlli e degli audit. ARACHNE può contribuire a individuare le situazioni di conflitto d'interessi e a proteggere da tali situazioni. Evidenzia i legami giuridici tra società e persone ed è in grado di individuare i rischi di conflitto d'interessi.

⁽¹¹²⁾ Per ulteriori informazioni, cfr. «Orientamenti destinati a Stati membri e autorità responsabili dei programmi. Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate», EGESIF_14-0021-00: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_it.pdf.

⁽¹¹³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPagelD=3587&langId=it> e <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=7883&type=2&furtherPubs=yes>.



Non esiste una politica unica per gestire la questione dei conflitti d'interessi che possa essere applicata con la medesima efficacia a tutti i paesi e a tutte le istituzioni dell'UE. Per essere efficaci, tali politiche dovrebbero sempre tenere conto del contesto politico, amministrativo e giuridico di ciascun paese, nonché delle caratteristiche specifiche, delle tendenze attuali e dei rischi associati ai diversi contesti culturali e regionali.

Oltre alle misure summenzionate esistono ulteriori aspetti, realtà e fattori di rischio di cui si dovrebbe tenere conto nell'elaborazione delle politiche e delle procedure al fine di rafforzare e/o ripristinare la fiducia nel settore pubblico:

- qualsiasi azione volta a garantire che i rischi associati ai conflitti d'interessi siano affrontati con successo dovrebbe rientrare in una più ampia cultura della governance caratterizzata da una maggiore trasparenza, integrità, imparzialità e rendicontabilità;
- agli obblighi antifrode dei paesi e delle istituzioni dell'UE dovrebbero essere strettamente collegate politiche e procedure efficaci per la gestione dei conflitti d'interessi, in modo che diventino una priorità politica e gestionale;
- le commissioni competenti per la gestione dei conflitti d'interessi dovrebbero rispettare norme specifiche e controlli volti a garantire la trasparenza, la rendicontabilità e la credibilità.

Un altro aspetto della prevenzione dei conflitti d'interessi riguarda i beneficiari e i contraenti. Nel rispetto del diritto applicabile ed entro i suoi limiti, è possibile promuovere un elevato livello di protezione mediante disposizioni contenute nel capitolato d'oneri degli inviti pertinenti e nelle condizioni del contratto o dell'accordo di finanziamento. Le disposizioni volte a prevenire i conflitti d'interessi possono riguardare in particolare:

- la selezione del beneficiario o del contraente (compresa una possibile limitazione della durata del contratto concluso con essi ⁽¹¹⁴⁾);
- il ruolo del beneficiario o del contraente, o quello delle persone o delle entità aventi un legame con il beneficiario o con il contraente (compresi i proprietari effettivi), nella preparazione dell'invito;
- l'attuazione del progetto da parte del beneficiario o del contraente ⁽¹¹⁵⁾;
- la selezione di subcontraenti o di entità partner (in particolare nel caso di sovvenzioni con partner o membri del consorzio di Stati membri diversi o di paesi terzi).

A titolo esemplificativo, ai beneficiari e ai contraenti dovrebbero essere imposti gli obblighi seguenti: i) astenersi da qualsiasi attività che dia luogo a conflitti d'interessi; e ii) trasferire questi e altri obblighi pertinenti a qualsiasi persona fisica avente il potere di rappresentarli o di prendere decisioni per loro conto, al proprio personale e a terzi coinvolti nell'esecuzione/attuazione dell'accordo/del contratto, compresi i subcontraenti.

I beneficiari e i contraenti devono inoltre garantire che le persone di cui sopra non si trovino in una situazione che possa dar luogo a conflitti d'interessi e devono notificare immediatamente qualsiasi situazione che possa costituire un conflitto d'interessi o un interesse professionale confliggente durante l'esecuzione del contratto o dell'accordo. I beneficiari e i contraenti devono intervenire immediatamente per porre rimedio alla situazione e l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe: i) verificare l'adeguatezza dell'azione; ii) esigere al beneficiario/contraente di intraprendere ulteriori azioni entro un termine specifico; e/o iii) decidere di non aggiudicare un contratto specifico (nel caso di contratti quadro) al contraente. L'ordinatore o l'autorità competente dovrebbe decidere in base al proprio giudizio e considerare attentamente la natura e l'intensità delle misure correttive per il caso specifico in esame.

⁽¹¹⁴⁾ Come avviene, ad esempio, per la selezione degli organismi e degli esperti esterni indipendenti di audit che redigono la relazione di audit esterna sui bilanci annuali dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, per i quali la durata del contratto è limitata a cinque anni, con un massimo di due contratti a norma dell'articolo 233 RF 2018.

⁽¹¹⁵⁾ Come avviene per la gestione diretta, in conformità all'allegato I 20.6 RF 2018, «l'amministrazione aggiudicatrice può ritenere che un operatore economico non possieda le capacità professionali richieste per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità quando essa abbia accertato che l'operatore economico in questione ha conflitti d'interessi che possono influire negativamente sull'esecuzione».

ALLEGATO I

Altri esempi illustrativi di conflitti d'interesse*Esempio n. 1*

Il soggetto D è il direttore di un'autorità di gestione (o di un organismo pagatore o di un servizio della Commissione) ed è responsabile dell'approvazione finale dell'aggiudicazione di progetti a seguito di una valutazione rigorosa e trasparente da parte di un panel composto da esperti esterni nominati da D. In linea con la raccomandazione del panel, D aggiudica un progetto a un beneficiario di cui il coniuge/partner di D è un alto dirigente. Anche se nulla indica che D abbia influito sulla valutazione del panel di esperti, D ha la responsabilità di controllare il processo di aggiudicazione ed è pertanto tenuto a segnalare il conflitto d'interessi e a consentire al suo superiore di decidere se debba essere escluso da tale particolare procedura.

Esempio n. 2

Un membro del personale ha lavorato presso il dipartimento di consulenza di un servizio della Commissione/un organismo pagatore/un'autorità di gestione e ha fornito consulenza ai promotori del progetto A in merito a quest'ultimo. Successivamente tale membro del personale è stato trasferito al dipartimento di selezione con l'incarico di valutare la candidatura presentata per il progetto A. Nel corso della valutazione, il membro del personale potrebbe essere influenzato dal fatto di trovarsi a valutare la propria consulenza e dal desiderio di dimostrare che tale consulenza era corretta, soprattutto di fronte ai superiori gerarchici. In tale contesto è opportuno considerare che la selezione dei progetti è un compito particolarmente delicato nell'ambito dell'esecuzione del bilancio. A meno che la consulenza fornita al promotore del progetto non sia stata insignificante (ad esempio informazioni sui moduli da compilare e sulle scadenze da rispettare), il precedente coinvolgimento del membro del personale ne ostacola l'imparzialità e crea una percezione di conflitto d'interessi ⁽¹⁾.

Esempio n. 3

C presiede il comitato di valutazione per un invito a presentare proposte per la concessione di sovvenzioni. Uno dei candidati è la società X, nella quale il coniuge/partner di C occupa una posizione dirigenziale di alto livello. Il fatto che il coniuge/partner di C occupi una posizione di alto livello presso uno dei candidati crea la percezione di un conflitto d'interessi in quanto il presidente potrebbe avere un interesse personale al benessere economico della società del coniuge/partner o quanto meno a sostenere l'attività professionale del coniuge/partner. In ogni caso, a causa di tale situazione è altamente improbabile che il presidente valuti le proposte in modo imparziale; di conseguenza il presidente deve astenersi.

Esempio n. 4

Un membro del consiglio di vigilanza dell'organismo pagatore era anche membro del consiglio di amministrazione di un beneficiario del fondo. Tale circostanza è stata considerata una situazione di conflitto d'interessi in quanto il membro del consiglio di vigilanza avrebbe potuto avere un interesse personale a favorire tale beneficiario specifico. L'organismo pagatore ha affrontato la situazione chiedendo le dimissioni del membro in questione dal consiglio di vigilanza e ha valutato l'esistenza e la portata dei rischi finanziari per il Fondo in merito all'operazione in questione. L'organismo pagatore avrebbe potuto affrontare la situazione anche raggiungendo un accordo con il membro del consiglio di vigilanza che garantisse l'astensione di quest'ultimo dal coinvolgimento in qualunque questione riguardante tale beneficiario.

⁽¹⁾ Nella sua relazione annuale sulle attività finanziate dal sesto, settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo nell'esercizio finanziario 2005 (GU C 263 del 31.10.2006, pag. 205), la Corte dei conti europea afferma che «onde evitare un conflitto di interessi, la stessa entità non può essere responsabile della preparazione delle proposte di progetti con i beneficiari e della selezione dei progetti e dei contratti» (cfr. l'osservazione 47, pag. 228).

ALLEGATO II

Disposizioni giuridiche dell'UE sui conflitti d'interessi nel settore della gestione concorrente ⁽¹⁾

1) Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e d'investimento europei («RDC»). Quattro articoli fanno riferimento all'obbligo di evitare conflitti d'interessi, segnatamente l'articolo 5, paragrafo 3, lettera d), l'articolo 34, paragrafo 3, lettera b), l'articolo 38, paragrafo 5, e l'articolo 39 bis, paragrafo 8, riportati di seguito.

Articolo 5, paragrafo 3, PRINCIPI DEL SOSTEGNO DELL'UNIONE PER I FONDI SIE — «Partenariato e governance a più livelli»

«Alla Commissione è conferito il potere di adottare un atto delegato conformemente all'articolo 149 per stabilire un codice europeo di condotta sul partenariato [...]. Nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il codice di condotta definisce i seguenti elementi:

d) i principali obiettivi e le buone prassi nei casi in cui l'autorità di gestione coinvolge i partner pertinenti nella preparazione di inviti a presentare proposte e, *in particolare, le buone prassi per evitare potenziali conflitti di interesse* nei casi in cui vi sia una possibilità di partner pertinenti che siano anche potenziali beneficiari, e per coinvolgere i partner pertinenti nella preparazione delle relazioni sullo stato di attuazione e in connessione alla sorveglianza e alla valutazione dei programmi conformemente alle pertinenti disposizioni del presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo;».

CAPO II — Sviluppo locale di tipo partecipativo, «Gruppi di azione locale»

Articolo 34, paragrafo 3, lettera b)

«3. I gruppi di azione locale hanno i seguenti compiti: [...] b) elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria che eviti conflitti d'interessi, garantisca che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che non sono autorità pubbliche e consenta la selezione mediante procedura scritta;».

Attuazione degli strumenti finanziari

Articolo 38, paragrafo 5

«5. Gli organismi di cui al paragrafo 4, primo comma, lettere a), b) e c), del presente articolo, quando attuano fondi di fondi, possono a loro volta affidare parte dell'attuazione a intermediari finanziari, a condizione che tali organismi si assumano la responsabilità di garantire che gli intermediari finanziari soddisfano i criteri di cui all'articolo 33, paragrafo 1, e all'articolo 209, paragrafo 2, del regolamento finanziario. Gli intermediari finanziari sono selezionati mediante procedure aperte, trasparenti, proporzionate e non discriminatorie, evitando conflitti d'interessi.»

Articolo 39 bis

«8. Gli organismi di cui al paragrafo 5 del presente articolo, quando attuano fondi di fondi, possono a loro volta affidare parte dell'attuazione a intermediari finanziari, a condizione che tali organismi si assumano la responsabilità di garantire che gli intermediari finanziari soddisfano i criteri di cui all'articolo 33, paragrafo 1, e all'articolo 209, paragrafo 2, del regolamento finanziario. Gli intermediari finanziari sono selezionati mediante procedure aperte, trasparenti, proporzionate e non discriminatorie, evitando conflitti d'interessi.»

⁽¹⁾ Anche se le basi giuridiche di cui al presente allegato sono applicabili per il periodo 2014-2020, le spese rientranti in tale periodo sono ammissibili ad un contributo dei fondi strutturali e d'investimento europei se sono state sostenute da un beneficiario e pagate tra l'1 gennaio 2014 e il 31 dicembre 2023. Inoltre le spese sono ammissibili ad un contributo del FEASR se l'aiuto in questione è effettivamente versato dall'organismo pagatore tra l'1 gennaio 2014 e il 31 dicembre 2023. In altre parole, i progetti/le operazioni per il periodo 2014-2020 possono essere attuati entro la fine del 2023.

2) Il regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione ⁽²⁾ si basa sull'articolo 5, paragrafo 3, dell'RDC e definisce un codice di condotta per i partenariati di attuazione dei fondi SIE. Contiene riferimenti ai conflitti d'interessi nelle disposizioni riportate di seguito.

Articolo 11 — Norme che disciplinano la procedura del comitato di sorveglianza

«Nel formulare le norme che disciplinano la procedura, i comitati di sorveglianza devono tenere conto dei seguenti elementi:

f) le disposizioni sul conflitto di interessi per i partner coinvolti nella sorveglianza, nella valutazione e negli inviti a presentare proposte;».

Articolo 12 — Obblighi in merito alla protezione dei dati, alla riservatezza e al conflitto di interessi

«Gli Stati membri provvedono a che i partner coinvolti nella preparazione di inviti a presentare proposte, relazioni sullo stato dei lavori e attività di sorveglianza e valutazione dei programmi siano consapevoli dei loro obblighi relativi alla protezione dei dati, alla riservatezza e al conflitto di interessi.»

Articolo 13 — Coinvolgimento dei partner pertinenti nella preparazione degli inviti a presentare proposte

«Le autorità di gestione prendono i provvedimenti necessari per evitare potenziali conflitti di interesse quando coinvolgono i partner nella preparazione di inviti a presentare proposte o nella loro valutazione.»

3) Il regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione integra il regolamento recante disposizioni comuni e fa riferimento alla prevenzione dei conflitti d'interessi nelle norme relative agli organismi di attuazione degli strumenti finanziari e agli esperti indipendenti incaricati dell'analisi della qualità dei grandi progetti ⁽³⁾.

Articolo 6 — Norme specifiche sul ruolo, sulle competenze e sulle responsabilità degli organismi che attuano gli strumenti finanziari (articolo 38, paragrafo 4, terzo comma, del regolamento (UE) n. 1303/2013)

«1. Gli organismi che attuano gli strumenti finanziari adempiono i loro obblighi in conformità alla legge applicabile e agiscono con il livello di professionalità, efficienza, trasparenza e diligenza attese da un organismo professionale esperto nell'attuazione di strumenti finanziari. Essi provvedono a che:

a) i destinatari finali che ricevono sostegno dagli strumenti finanziari siano selezionati tenendo in debita considerazione la natura dello strumento finanziario e la potenziale validità economica dei progetti di investimento da finanziare. La selezione è trasparente, giustificata da ragioni oggettive e non dà luogo a conflitti di interesse; [...]».

Articolo 7 — Criteri di selezione degli organismi che attuano gli strumenti finanziari (articolo 38, paragrafo 4, terzo comma, del regolamento (UE) n. 1303/2013)

«2. Nel selezionare un organismo di cui al paragrafo 1, l'autorità di gestione tiene in debita considerazione la natura dello strumento finanziario da attuare, l'esperienza dell'organismo in questione nell'attuazione di strumenti finanziari simili, la competenza e l'esperienza dei membri dell'équipe proposta e la capacità operativa e finanziaria dell'organismo. La selezione è trasparente, giustificata da ragioni oggettive e non dà luogo a conflitti di interesse [...]:

f) nei casi in cui l'organismo che attua lo strumento finanziario assegni proprie risorse finanziarie a favore dello strumento finanziario o condivida il rischio, misure proposte per far convergere gli interessi e attenuare possibili conflitti di interesse.»

⁽²⁾ Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei (GU L 74 del 14.3.2014, pag. 1).

⁽³⁾ Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione, del 3 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (GU L 138 del 13.5.2014, pag. 5).

Articolo 22 — Requisiti relativi agli esperti indipendenti che eseguono l'analisi della qualità

(articolo 101, quarto comma, del regolamento (UE) n. 1303/2013)

«1. L'analisi della qualità dei grandi progetti di cui all'articolo 101, terzo comma, del regolamento (UE) n. 1303/2013 è eseguita da esperti indipendenti che: a) [...]; e) [...];

f) non hanno conflitti di interesse ad alcun livello in rapporto al grande progetto; [...].»

4) Regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione ⁽⁴⁾ recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune

Articolo 38 — Requisiti applicabili ai sistemi di certificazione nazionali o regionali

«Le autorità di certificazione pubbliche o private soddisfano le seguenti condizioni:

[...] sono imparziali ed esenti da conflitti di interessi per quanto riguarda l'espletamento dei compiti di certificazione.»

5) Anche il regolamento (UE) n. 1305/2013 ⁽⁵⁾ sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) contiene disposizioni sulla prevenzione dei conflitti d'interessi, riportate di seguito.

Articolo 15 — Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole

«3. Le autorità o gli organismi selezionati per prestare consulenza sono dotati di adeguate risorse in termini di personale qualificato e regolarmente formato, nonché di esperienza e affidabilità nei settori in cui prestano consulenza. I prestatori di consulenza nell'ambito della presente misura sono selezionati mediante una procedura di selezione aperta a organismi sia pubblici che privati. Tale procedura di selezione deve essere obiettiva ed escludere i candidati con conflitti di interessi.»

TITOLO IV — Partenariato europeo per l'innovazione («PEI») IN MATERIA DI PRODUTTIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELL'AGRICOLTURA

Articolo 56 — Gruppi operativi

1. «I gruppi operativi PEI fanno parte del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura. Sono costituiti da soggetti interessati come agricoltori, ricercatori, consulenti e imprenditori del settore agroalimentare, pertinenti ai fini del conseguimento degli obiettivi del PEI.

2. I gruppi operativi PEI adottano il proprio regolamento interno, tale da garantire trasparenza nel funzionamento e nel processo decisionale ed evitare conflitti di interessi.»

6) Il regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione ⁽⁶⁾ menziona specificamente i conflitti d'interessi in relazione ai criteri di riconoscimento degli organismi pagatori della PAC come indicato di seguito.

⁽⁴⁾ Regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento (GU L 181 del 20.6.2014, pag. 1).

⁽⁵⁾ Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487).

⁽⁶⁾ Regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro (GU L 255 del 28.8.2014, pag. 18).

ALLEGATO I, punto 1, lettera B, punto v)

«v) che sono adottate misure adeguate per evitare il rischio di un conflitto d'interessi quando persone che occupano una posizione di responsabilità o svolgono un incarico delicato in materia di verifica, autorizzazione, pagamento e contabilizzazione delle domande di aiuto o di pagamento assumono altre funzioni al di fuori dell'organismo pagatore.»

7) Il regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti («FEAD») ⁽⁷⁾ comprende le disposizioni riportate di seguito.

Articolo 2 — Definizioni

«Si intende per:

2) “persone indigenti”: persone fisiche, singoli, famiglie e nuclei familiari o gruppi composti da tali persone, la cui necessità di assistenza è stata riconosciuta in base ai criteri oggettivi fissati dalle competenti autorità nazionali in consultazione con le parti interessate, evitando conflitti di interessi, o definiti dalle organizzazioni partner e approvati da dette autorità nazionali, che possono includere elementi tali da consentire di indirizzare il sostegno verso le persone indigenti in determinate aree geografiche;».

Articolo 13 — Relazioni di attuazione e indicatori

«1. Dal 2015 al 2023 gli Stati membri trasmettono alla Commissione, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione annuale sul programma operativo attuato nel precedente esercizio finanziario.

2. [...] Gli Stati membri consultano le parti interessate, evitando i conflitti di interessi, in merito alle relazioni di attuazione del PO I. Una sintesi delle osservazioni di tali parti interessate è allegata alla relazione.»

Articolo 14 — Riunioni di riesame ⁽⁸⁾

«1. La Commissione e gli Stati membri si riuniscono ogni anno tra il 2014 e il 2023, salvo diverso accordo, per riesaminare i progressi compiuti nell'attuazione del programma operativo, [...].

2. La riunione di riesame è presieduta dalla Commissione. Le parti interessate sono invitate a partecipare alle riunioni di riesame del PO I, fatta eccezione per le parti di tali riunioni in cui la loro partecipazione darebbe luogo a conflitti di interessi o a una violazione della riservatezza in relazione alle questioni in materia di audit.»

Articolo 32 — Funzioni dell'autorità di gestione

«1. L'autorità di gestione è responsabile della gestione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria.

2. Per quanto concerne la gestione del programma operativo, l'autorità di gestione:

b) elabora e presenta alla Commissione, previa consultazione delle parti interessate, evitando nel contempo conflitti di interessi per il PO I, o previa approvazione del comitato di sorveglianza di cui all'articolo 11 relativamente al PO II, relazioni di attuazione annuali e finali di cui all'articolo 13;».

8) Il regolamento sulle disposizioni generali per il Fondo asilo, migrazione e integrazione («AMIF») e per il Fondo sicurezza interna («ISF») ⁽⁹⁾ fa riferimento ai conflitti d'interessi al considerando 12.

«(12) È auspicabile che gli Stati membri istituiscano, coerentemente con il principio di proporzionalità e la necessità di ridurre al minimo gli oneri amministrativi, partenariati con le autorità ed organismi interessati al fine di elaborare e attuare i rispettivi programmi nazionali durante l'intero periodo pluriennale. Gli Stati membri dovrebbero garantire l'assenza di conflitti d'interesse tra i partner nelle varie fasi del ciclo di programmazione.»

⁽⁷⁾ Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (GU L 72 del 12.3.2014, pag. 1).

⁽⁸⁾ Cfr. il documento «DG AGRI Guidance Note of 26.02.2014 on Anti-fraud Measures as foreseen in the context of Accreditation Criteria».

⁽⁹⁾ Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 112).