

ESPERIENZE

Il conflitto di interessi nella gestione delle risorse del FSE Plus: verso un adeguamento dell'attuale sistema dei controlli

Il concetto di conflitto di interessi

Sandro Ortu - Direttore Servizio di Supporto alla predisposizione e gestione di piani e programmi cofinanziati dall'Unione Europea, Regione Sardegna

Nell'ultimo decennio si è assistito ad un progressivo rafforzamento delle norme sul conflitto di interessi con l'obiettivo di tutelare l'integrità dei processi decisionali e l'imparzialità dell'attività degli organismi e dei funzionari pubblici. La definizione di norme e strumenti di prevenzione e gestione del conflitto di interessi è elemento essenziale della buona *governance* dei fondi pubblici, in quanto espressione dei principi generali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione.

La disciplina in materia di conflitto di interessi è stata oggetto di successivi aggiornamenti nel corso del tempo, grazie all'introduzione di una regolamentazione sempre più puntuale in tema di prevenzione e contrasto della corruzione e degli atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura e tutela dell'interesse pubblico (cosiddetta "maladministration"). A livello nazionale il conflitto di interessi è espressamente previsto e regolamentato in diversi atti normativi di carattere generale o settoriale, in particolare all'interno della disciplina generale del procedimento amministrativo, nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici **(1)** e nei Decreti Legislativi n. 50/2016 e n. 36/2023, attraverso i quali è stata recepita la Direttiva Comunitaria sugli appalti pubblici 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 **(2)**.

Il conflitto di interessi, in quanto situazione nella quale un interesse del soggetto che esercita una pubblica funzione interferisce o potrebbe interferire con lo svolgimento imparziale dei suoi doveri pubblici, assume logicamente particolare rilievo nell'ambito della programmazione e gestione dei fondi pubblici dell'Unione Europea ed è stato espressamente disciplinato dapprima con il Regolamento Finanziario del 2012 (RF 2012) e successivamente con il Regolamento Finanziario del 2018 (RF 2018) **(3)**.

NOTE

(1): Si vedano l'art. 6 della L. 241/90 e gli artt. 6, 7 e 13 del D.P.R. n. 62/2013.

(2): La Direttiva 2014/24/UE, all'articolo 24, dispone che gli Stati membri provvedono affinché le amministrazioni aggiudicatrici adottino misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere in modo efficace i conflitti di interesse nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti.

(3): Si vedano in particolare l'art. 57 del Regolamento (UE, Euratom) 966/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 ottobre 2012 e l'art. 61 del Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018.

I Regolamenti comunitari

Con il RF 2018 il Legislatore comunitario, coerentemente con l'obiettivo di consolidare le misure di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, ha rafforzato le norme sul conflitto di interessi, ampliandone il concetto e prevedendone esplicitamente l'estensione ai fondi della UE in regime di gestione concorrente e alle Autorità degli Stati membri che li programmano e gestiscono e quindi, alle Autorità di Gestione (AdG) dei programmi e alle Autorità di controllo. Il paragrafo 3 dell'art. 61 del Regolamento Finanziario prevede che "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".

Tale definizione risulta più ampia rispetto a quella indicata nel RF 2012 **(4)** in quanto non include il solo legame diretto tra la persona e il beneficiario dei fondi dell'Unione Europea, ma anche "qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto" dell'agente finanziario. Inoltre, l'ampliamento del concetto è sottolineato anche dalla disposizione del paragrafo 1 dello stesso articolo che include tra le situazioni disciplinate dalla norma anche quelle che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto di interessi, richiedendo agli agenti finanziari l'adozione di misure adeguate a risolverle.

L'evoluzione della disciplina sul conflitto di interessi e la sua espressa applicazione alla gestione concorrente a seguito dell'entrata in vigore del RF 2018 non deve, tuttavia, far ritenere che le Autorità di Gestione dei programmi non avessero già prima il dovere di adottare misure adeguate di prevenzione e risoluzione di tali conflitti. Gli ***Orientamenti della Commissione sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi*** indicano che "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" **(5)**.

La Commissione Europea, con la Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo [COM(2011) 308, Bruxelles, 06/06/2011] riconosceva anche prima che "il fenomeno della corruzione, seppur con natura ed entità variabili, nuoce a tutti gli Stati membri dell'UE e all'UE nel suo insieme. Provoca danni finanziari diminuendo i livelli di investimento, impedendo il buon funzionamento del mercato interno e riducendo le finanze pubbliche (...). Inoltre, se non affrontato, il fenomeno della corruzione può minare la fiducia nelle istituzioni democratiche e indebolire la credibilità dei suoi dirigenti politici".

Con l'entrata in vigore del RF 2018 l'importanza che le Autorità di Gestione adottino un approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode è diventata via via oggetto di maggiore attenzione da parte della Commissione, portandola a richiedere e verificare, in sede di audit, che le Autorità competenti per la gestione e il controllo dei programmi definiscano strumenti e metodologie di controllo adeguati, anche con riferimento alle situazioni di conflitto di interessi. Ne è prova il fatto che oggi è in corso, anche in seno al Coordinamento delle Regioni, un vivace dibattito sulla definizione delle modalità più efficaci di prevenzione e soluzione del conflitto di interessi.

Un intervento diretto degli Stati membri nella definizione di disposizioni di dettaglio e di specifiche procedure e metodologie di attuazione e verifica è necessario in quanto, seppure l'articolo 61 del RF 2018 sia direttamente applicabile negli Stati membri, lo stesso non disciplina in maniera esaustiva il conflitto di interessi e il modo in cui dovrebbe essere affrontato, limitandosi a richiedere l'adozione di misure adeguate per prevenire e affrontare tali situazioni **(6)**.

Nella definizione di un modello strutturato e coerente di contrasto ai conflitti di interessi l'Autorità di Gestione, per garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria dei fondi, deve cercare di attenersi a criteri di prevenzione, semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi connessi alle procedure di gestione e controllo, interne e verso i beneficiari. Gli **Orientamenti** della Commissione (Comunicazione 2021/C 121/01) prevedono, quale criterio generale, di operare secondo una logica di prevenzione in quanto è molto più difficile individuare e correggere tali situazioni. L'adozione di un approccio preventivo si deve fondare, in particolare, sulla corretta applicazione del principio di separazione delle funzioni, dei compiti e delle responsabilità nonché, sulla definizione e attuazione di un codice etico o di condotta e di qualsiasi altra procedura o prescrizione, chiara e inequivocabile, al fine di migliorare la sensibilizzazione del personale su questi argomenti. La prevenzione del conflitto di interessi è inoltre favorita da una corretta applicazione del principio della trasparenza, con la previsione della sottoscrizione di specifiche e uniformi dichiarazioni di interessi, sulla situazione patrimoniale e sulle funzioni esclusive.

NOTE

(4): L'art. 57 del RF 2012 prevede che "... 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".

(5): Comunicazione della Commissione "Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario (2021/C 121/01)". Si veda in particolare il paragrafo 3.1 nella parte relativa alla gestione concorrente.

(6): L'adozione di disposizioni nazionali complementari ed eventualmente più dettagliate o rigorose trova conforto, tra l'altro, nel riferimento espresso del paragrafo 2 dell'articolo 61: a "qualsiasi azione appropriata [da intraprendere] conformemente al diritto applicabile".

L'esperienza della Regione Sardegna

In Sardegna, così come nelle altre Regioni d'Italia, già all'inizio della programmazione 2014/2020 è stato avviato un processo più organico e strutturato di definizione di una specifica *policy* in materia di prevenzione e contrasto ai rischi di frode; in particolare, occorre ricordare il lavoro congiunto, fatto con Tecnostruttura, da parte di un gruppo di lavoro ristretto di Regioni per la definizione di un modello comune orientativo di autovalutazione del rischio di frode che, in Sardegna, ha costituito la base di lavoro di una specifica commissione interna incaricata dall'Autorità di Gestione della valutazione di tali rischi nell'ambito dei macroprocessi di selezione, gestione e controllo delle operazioni finanziate dal programma operativo. Il lavoro di questa commissione ha consentito un rafforzamento dei processi di gestione e controllo dei fondi anche grazie alla partecipazione, oltre che di componenti della struttura dell'AdG, di un componente dell'Autorità di Certificazione e del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza della Regione.

Un costante confronto con l'Autorità di Audit ha inoltre permesso di rendere più organica la *policy* dell'Autorità di Gestione in materia di conflitto di interessi definendo specifici modelli, tempistica e procedura per il rilascio e la registrazione delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi. Le *check-list* di controllo di primo livello sono quindi state integrate con la previsione di specifici punti di controllo relativi alle dichiarazioni rese negli ambiti più rilevanti dei processi decisionali. Sempre nell'ambito dei controlli di primo livello è stato avviato l'utilizzo di Arachne, quale strumento di valutazione del rischio per pianificare la verifica in loco delle domande di rimborso dei beneficiari.

Sul fronte della trasparenza e della sensibilizzazione verso questi temi, inoltre, si è proceduto a dare maggiore visibilità all'impegno delle Autorità del programma nella lotta contro le frodi nell'utilizzo dei fondi, attraverso la creazione di una specifica sezione sulle misure antifrode nella parte del sito istituzionale della Regione, dedicata ai programmi comunitari. Nell'ambito di tale sezione sono state pubblicate le principali disposizioni normative in materia di anticorruzione nonché le linee guida e le pratiche di orientamento della Commissione in favore dei dirigenti sui conflitti di interessi, sulle misure di individuazione delle frodi documentali e sulle azioni strutturali finalizzate alla prevenzione delle frodi. Si è inoltre proceduto, nell'ottica della promozione della cultura della legalità, alla pubblicazione della dichiarazione di intenti sull'impegno contro le frodi, sottoscritta dall'Autorità di Gestione del Programma Operativo Regionale del Fondo sociale europeo.

La programmazione 2021/2027

Il nuovo pacchetto normativo che regola la programmazione 2021/27, sempre più basato sulla definizione di un sistema di verifiche su base campionaria correlato agli esiti di una attenta valutazione del rischio, rende necessario procedere con un ulteriore miglioramento e affinamento delle procedure di contrasto al conflitto di interessi e, più in generale, dei rischi di frode, definendo un sistema di controlli caratterizzato da strumenti e metodologie di verifica strutturati, fondati su un'apposita analisi e valutazione del rischio oggetto di revisione periodica.

Al fine di rispettare l'obiettivo di fondo delle verifiche degli organismi di audit, cioè ottenere una ragionevole garanzia del fatto che nel sistema di gestione e controllo non vi siano gravi carenze non riscontrate e quindi non corrette prima della presentazione dei conti alla Commissione Europea, la definizione degli elementi chiave di un "nuovo" sistema strutturato di controllo delle situazioni di conflitto di interessi dovrebbe basarsi su due principi:

- fornire ragionevole sicurezza sull'adozione di un sistema di controlli rispettoso e garantista del principio della sana gestione finanziaria dei fondi;
- garantire nell'ambito di tali controlli il rispetto dei principi di flessibilità e semplificazione delle attività di verifica, tenuto conto, inoltre, della necessità di riduzione degli oneri amministrativi a carico delle strutture di gestione e di controllo.

Nella definizione del modello, pur consapevoli delle peculiarità del contesto di attuazione di ogni singolo programma, possono comunque essere individuati degli elementi minimi che devono essere assunti quali requisiti di base del sistema di controllo. Gli stessi ***Orientamenti*** della Commissione del 2021, pur riconoscendo le specificità dei diversi Paesi membri, rimarcano come gli stessi, nell'adozione di disposizioni integrative debbano rispettare o comunque debbano opportunamente attenersi ad alcuni orientamenti di carattere generale **(7)**.

Tra questi elementi minimi possiamo citare l'individuazione e l'utilizzo di specifiche banche dati e appositi indicatori di rischio, la definizione di idonei criteri di campionamento e delle caratteristiche dell'universo di riferimento, la scelta del momento di effettuazione dei controlli e la loro periodicità.

Senza pretendere di trattare tutte le possibili problematiche possiamo evidenziare, in particolare, l'esigenza che le dichiarazioni che vengono acquisite dai soggetti che partecipano ai processi decisionali di gestione e controllo dei fondi siano non solo correttamente registrate e conservate dall'autorità ricevente, ma siano anche oggetto di verifica sulla base di fonti di informazione affidabili, quali registri e banche dati pubblici, nonché attraverso idonei strumenti di estrazione dati e di valutazione del rischio. In secondo luogo, un sistema di verifica delle dichiarazioni efficace non può tradursi nell'effettuazione di controlli di carattere sporadico, ma deve essere caratterizzato da una procedura definita e fondata su una adeguata valutazione dei rischi che sia oggetto di periodico aggiornamento e tenga conto di indicatori di rischio specifici **(8)**, che possono contribuire a segnalare il rischio di un conflitto di interessi, inducendo il personale e i dirigenti ad adottare con la dovuta diligenza le necessarie misure di controllo e monitoraggio delle singole situazioni.

Con riferimento ai sistemi informativi e banche dati a supporto delle attività di valutazione del rischio ed effettuazione delle verifiche, sono presenti diversi strumenti utilizzabili dalle Autorità di Gestione che risultano, tra l'altro, nella loro disponibilità come il Registro delle imprese, la banca dati PerlaPA-Anagrafe delle prestazioni, Punto Fisco-SIATEL dell'Agenzia delle entrate, il Sistema Informativo del Lavoro regionale oppure la banca dati del Ministero dell'Interno sulle cariche elettive. A questi si affianca, inoltre, il sistema Arachne, indicato dalla stessa Commissione nei suoi ***Orientamenti*** del 2021 quale strumento che può contribuire a individuare le situazioni di conflitto d'interessi e a proteggere da tali situazioni in quanto evidenzia i legami giuridici tra società e persone ed è in grado di individuare i rischi di conflitto d'interessi.

Un ulteriore elemento di scelta per l'AdG dovrebbe riguardare l'individuazione degli agenti finanziari **(9)** coinvolti in ciascuna operazione in quanto non esiste a livello comunitario o nazionale una loro elencazione puntuale. Di conseguenza, nei processi di programmazione, gestione e controllo dei fondi il numero dei soggetti che interviene nel processo decisionale può essere particolarmente alto in quanto include non solo coloro che sono competenti per la firma di un atto o provvedimento finale ma, in linea più generale, anche altri soggetti che partecipano al procedimento e la cui attività è idonea ad incidere sulla formazione delle decisioni **(10)**.

In conclusione, la definizione di un sistema solido ed efficace di controllo è un processo complesso che necessita, successivamente all'attività di studio e modellizzazione, di una prima fase di sperimentazione per poi analizzare gli esiti delle prime attività di controllo sia in termini di risultati delle verifiche sia di impatto sulle diverse strutture organizzative. Tale fase di analisi e monitoraggio deve tendere ad un progressivo miglioramento ed ottimizzazione del sistema e, sicuramente, può essere facilitata da un confronto preventivo e una collaborazione costante con l'Autorità di Audit, competente nelle attività di verifica del corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma Regionale.

NOTE

(7): A titolo esemplificativo si veda quanto previsto al paragrafo 3.2.1 della Comunicazione sulla previsione di dettaglio relativamente ai cosiddetti legami familiari.

(8): Si veda sul punto il paragrafo 6.4 degli ***Orientamenti***.

(9): L'art. 61 del RF 2018 al paragrafo 1 recita: "Gli agenti finanziari 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".

(10): Sul punto, il Codice di comportamento del personale della Regione Autonoma della Sardegna, allegato alla deliberazione della Giunta Regionale n. 43/7 del 29.10.2021, all'art. 7.3 è chiarificatore in quanto prevede che "L'obbligo di astensione riguarda qualsiasi forma di partecipazione all'attività amministrativa, compresa l'adozione di pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali oltre che del provvedimento finale. Si intendono atti endoprocedimentali tutti gli atti, afferenti a qualsiasi fase del procedimento e/o non relativi ad uno specifico procedimento, che, pur non incidendo esternamente nella sfera giuridica dei terzi, sono idonei a preparare l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, compresa ogni forma di comunicazione o elaborazione che sia suscettibile di incidere sul contenuto della decisione finale".

