



COMMISSIONE EUROPEA
UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)

Direzione D Politiche
Unità D.2 Prevenzione delle frodi

Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali

Guida pratica per i dirigenti

***elaborata da un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento
dell'unità dell'OLAF "Prevenzione delle frodi" (unità D2)***

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ:

Il presente documento di lavoro è stato realizzato da un gruppo di esperti degli Stati membri con il sostegno dell'OLAF. Esso si propone di facilitare l'attuazione dei programmi operativi e di incoraggiare le buone pratiche. Non è giuridicamente vincolante per gli Stati membri, ma fornisce orientamenti generali nonché raccomandazioni e riflette le migliori pratiche.

Questi orientamenti generali non pregiudicano la normativa nazionale e vanno letti o adattati tenendo conto del quadro giuridico nazionale.

Detti orientamenti lasciano impregiudicate le interpretazioni della Corte di giustizia e del Tribunale nonché le decisioni della Commissione.

Sintesi

La presente guida è stata redatta nel quadro di una nuova procedura di lavoro basata sulla collaborazione tra esperti degli Stati membri, dell'OLAF e delle direzioni generali della Commissione responsabili delle azioni strutturali. L'obiettivo è migliorare la qualità dei risultati delle riunioni ad hoc del COCOLAF attraverso la stesura di documenti pratici che gli Stati membri e la Commissione possano usare come parametri di riferimento e strumenti amministrativi, nonché come guida e sostegno, al fine di rafforzare le proprie misure e strategie antifrode.

La stesura della guida è inoltre motivata dal fatto che le proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020 chiedono agli Stati membri di sviluppare misure antifrode in materia di gestione delle azioni strutturali dell'UE.

I conflitti di interessi nelle procedure d'appalto sono stati identificati come una questione di rilievo per gli Stati membri. Nell'ambito di un workshop, cui hanno partecipato esperti di 10 diversi Stati membri, è emersa la necessità di elaborare orientamenti sull'individuazione dei conflitti di interessi e sulla riduzione dei rischi legati a siffatte situazioni. La presente guida è il risultato di tale lavoro congiunto.

La guida, rivolta ai dirigenti e ai funzionari delle autorità di gestione e delle amministrazioni aggiudicatrici, offre una serie di raccomandazioni in materia di individuazione e gestione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto finanziate con i fondi dell'UE, nell'ambito dei programmi inerenti alle azioni strutturali e alla politica di coesione. Essa contempla tutti i tipi di appalto pubblico, a prescindere dal loro importo.

La guida non è giuridicamente vincolante per gli Stati membri, ma intende fornire una strategia comune alle autorità di gestione e alle amministrazioni aggiudicatrici riguardo alla gestione dei conflitti di interessi, lasciando impregiudicata la normativa nazionale.

Il presente documento vuole essere uno strumento pratico e utile ad uso dei funzionari pubblici, incentrato sui punti principali sollevati nel corso del workshop:

1. la definizione di "conflitto di interessi";
2. la necessità di compilare dichiarazioni relative ai conflitti di interessi: **la guida raccomanda di richiedere a tutte le persone che partecipano a una procedura d'appalto di dichiarare l'assenza di conflitti di interessi;**
3. le procedure e gli strumenti di verifica delle dichiarazioni;
4. un elenco dei segnali d'avvertimento che possono aiutare a individuare situazioni di conflitto di interessi.

La guida presenta quattro esempi di casi reali per illustrare il concetto di "situazione di conflitto di interessi" e sensibilizzare il personale.

Introduzione.....	7
1- Definizioni	9
2- Dichiarazioni relative ai conflitti di interessi.....	10
2.1 Elementi di base di un quadro globale per gestire i conflitti di interessi nell’ambito degli appalti pubblici finanziati dai Fondi strutturali	10
2.2. Politica in materia di dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi	12
2.3 Dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi	15
2.4. Chiarimento del ruolo della dichiarazione di assenza di conflitti di interessi al personale	17
2.5. Verifica e aggiornamento delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi.....	18
3- Confronto delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi con altre fonti di informazione	18
3.1 Quando?	18
3.2 Come?	19
3.3 Uso di informazioni provenienti da informatori e media.....	21
3.4 Procedura da seguire qualora si sospetti seriamente l’esistenza di un conflitto di interessi	22
4- Segnali d’avvertimento	23
4.1. Che cosa sono i segnali d’avvertimento e come si usano?.....	23
4.2. Segnali d’avvertimento nelle procedure d’appalto pubblico	23
4.2.1. Preparazione e avvio della procedura	23
4.2.2. La procedura d’invito a presentare offerte, la valutazione delle offerte e la decisione finale.....	25
4.2.3. Esecuzione e modifica degli appalti pubblici.....	26
Allegato 1: Modello di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi.....	29
Allegato 2: Esempi	31

Introduzione

La presente guida è stata redatta nel quadro di una nuova procedura di lavoro basata sulla collaborazione tra esperti degli Stati membri, dell'OLAF e delle direzioni generali della Commissione responsabili delle azioni strutturali. L'obiettivo è effettuare uno scambio di buone pratiche e redigere documenti pratici che gli Stati membri e la Commissione possano usare come strumenti amministrativi, nonché come guida e sostegno, al fine di rafforzare le proprie misure e strategie antifrode.

I conflitti di interessi sono diventati una preoccupazione ricorrente, specialmente nell'ambito degli appalti pubblici per le azioni strutturali, poiché possono arrecare gravi danni al bilancio pubblico e nuocere alla reputazione dell'UE e del paese interessato.

In collaborazione con gli Stati membri, l'OLAF ha organizzato un workshop cui hanno partecipato 10 esperti di 10 diversi Stati membri aventi un'esperienza pratica nella gestione di tali situazioni. Sulla base delle loro conoscenze, gli esperti hanno redatto un elenco dei punti principali per i quali ritenevano necessario uno scambio di buone pratiche.

Anche le direzioni generali REGIO, EMPL, MARE e HOME sono state coinvolte nel processo, sotto il coordinamento dell'unità dell'OLAF "Prevenzione delle frodi" (unità D2).

Da tale lavoro congiunto è scaturita questa guida pratica alla gestione dei conflitti di interessi, destinata ai dirigenti che si occupano di appalti pubblici nell'ambito delle azioni strutturali e dei programmi inerenti alla politica di coesione, finanziati dall'UE.

La guida è rivolta ai dirigenti e al personale delle a) autorità di gestione e b) delle autorità beneficiarie che agiscono in qualità di amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito delle procedure d'appalto. Essa contempla tutte le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali o dal Fondo di coesione e tutti i tipi di appalto pubblico, indipendentemente dal loro importo. Tuttavia, il livello di requisiti e la portata delle verifiche devono tenere conto della necessità di trovare un equilibrio tra

- i controlli necessari;

- il valore dell'appalto;

- l'applicabilità o meno della normativa sugli appalti pubblici all'appalto in questione;

- la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari.

Questa guida pratica è il frutto di un proficuo scambio di idee tra gli esperti. È accessibile a tutti gli Stati membri e alle parti interessate pertinenti anche tramite la piattaforma antifrode SFC2007, nonché ai dipartimenti della Commissione tramite il sito web dell'OLAF.

La presente guida è in linea con le proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020, che chiedono agli Stati membri di adottare misure antifrode efficaci e proporzionate, che tengano conto degli eventuali rischi individuati.

L'OLAF desidera ringraziare per il loro contributo gli esperti seguenti:

Dimitar PETROV MOCHEV	Bulgaria	Commissione per la prevenzione e l'accertamento dei conflitti di interessi
Daša MUSULIN	Croazia	Ministero dello Sviluppo regionale e dei fondi UE / Direzione per la gestione dei programmi operativi
Jan LATA	Repubblica ceca	Ufficio del procuratore generale / Dipartimento per i procedimenti penali
Brian NIELSEN	Danimarca	Autorità danese per l'impresa
László VELIKOVSKY	Ungheria	Agenzia nazionale per lo sviluppo
Antoine DALLI	Malta	Dipartimento per il controllo interno e le indagini, Gabinetto del Primo Ministro, Ufficio del Primo Ministro
Jacek HORODKO	Polonia	Unità Controllo e irregolarità, Dipartimento per il sostegno ai programmi infrastrutturali, Ministero dello Sviluppo regionale
Małgorzata KACZANOWSKA	Polonia	Unità Sistema e ammissibilità, Dipartimento per il sostegno ai programmi infrastrutturali, Ministero dello Sviluppo regionale
Anca ZAMFIR	Romania	Dipartimento Affari giuridici, Lotta antifrode
Erika GAJDOSIKOVA	Repubblica slovacca	Sezione Controllo e lotta alla corruzione, Ufficio del governo della Repubblica slovacca
Andrew STEWART	Regno Unito	Programmi UE, Direzione per la crescita locale, Dipartimento per le Imprese, l'innovazione e le competenze

Il documento è stato approvato dal "gruppo di prevenzione delle frodi" del COCOLAF il 12 novembre 2013.

1- Definizioni

La nozione di "conflitto di interessi" non è armonizzata a livello di Unione europea. Alcuni Stati membri (come la Romania) hanno introdotto una definizione nel loro diritto penale, mentre altri Stati (come la Francia e il Regno Unito) non l'hanno fatto. Ciò non significa però che in questi Stati non vi siano misure penali applicabili ai conflitti di interessi. Ad esempio, nel Regno Unito esiste una normativa che li disciplina, anche se sono assimilati a un reato denominato "abuso di pubblico ufficio"; detta normativa può contemplare più di un semplice conflitto di interessi e potrebbe essere applicata se tale conflitto dovesse dare origine a corruzione.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ha proposto la seguente definizione¹:

"Un 'conflitto di interessi' implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici."

Il diritto dell'Unione europea definisce il conflitto di interessi ai fini dell'attuazione del bilancio generale dell'UE.

La definizione si applica a tutti i tipi di appalto pubblico finanziati con i fondi dell'UE nell'ambito delle azioni strutturali e della politica di coesione, indipendentemente dal loro importo.

L'articolo 57, paragrafo 2, del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea (regolamento n. 966/2012), dà una definizione di conflitto di interessi ai fini della spesa e della gestione del bilancio dell'UE, che recita:

"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."

(...)

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".

I conflitti di interessi e la corruzione non sono la stessa cosa. La corruzione prevede solitamente un accordo tra almeno due partner e una tangente/un pagamento/un

¹ Cfr. *Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES*, pagg. 24-25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>. L'OCSE ha inoltre identificato tre tipi di conflitti di interessi:

Un conflitto di interessi **reale** implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici.

Un conflitto di interessi **apparente** può dirsi che esiste quando sembra che gli interessi privati di un funzionario pubblico possano influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi, ma, di fatto, non è così.

Un conflitto **potenziale** di interessi si verifica quando un funzionario pubblico ha interessi privati che potrebbero far sorgere un conflitto di interessi nel caso in cui il funzionario dovesse assumere in futuro responsabilità specifiche (ossia, in conflitto) ufficiali.

vantaggio di qualche tipo. Un conflitto di interessi sorge quando una persona potrebbe avere l'opportunità di anteporre i propri interessi privati ai propri obblighi professionali.

Un conflitto di interessi non adeguatamente affrontato nell'ambito di una procedura d'appalto influisce sulla regolarità della procedura e comporta una violazione dei principi di trasparenza, parità di trattamento e/o non discriminazione che un appalto pubblico deve rispettare ai sensi dell'articolo 102 del regolamento finanziario².

Esempi

Il coniuge del funzionario amministrativo di un'amministrazione aggiudicatrice che effettua il monitoraggio di una procedura d'appalto lavora per uno degli offerenti.

Una persona detiene quote azionarie di una società. Quest'ultima partecipa a una procedura d'appalto in cui la persona in questione viene nominata membro del comitato di valutazione.

Il capo di un'amministrazione aggiudicatrice va in vacanza per una settimana con l'amministratore delegato di una società che partecipa a una procedura d'appalto indetta dall'amministrazione aggiudicatrice.

Un funzionario dell'amministrazione aggiudicatrice e l'amministratore delegato di una delle società offerenti hanno responsabilità nel medesimo partito politico.

Le autorità di gestione dovrebbero sorvegliare la gestione delle procedure d'appalto da parte dei beneficiari per garantirne la regolarità ed equità (si noti che tutti i riferimenti all'autorità di gestione nel presente documento sono da intendersi come riferimento all'autorità di gestione stessa o a qualsiasi organismo intermedio cui l'autorità di gestione abbia delegato le proprie funzioni). I beneficiari devono garantire la trasparenza e la parità di trattamento a tutti gli offerenti. Le autorità di gestione dovrebbero reagire con rapidità ed effettuare i controlli necessari qualora emergano irregolarità. Ciò non significa necessariamente che esista un conflitto di interessi ma soltanto che la situazione deve essere chiarita e che occorre adottare misure adeguate.

2- Dichiarazioni relative ai conflitti di interessi

2.1 Elementi di base di un quadro globale per gestire i conflitti di interessi nell'ambito degli appalti pubblici finanziati dai Fondi strutturali

Le situazioni di conflitto di interessi possono causare una perdita di fiducia negli appalti pubblici per le azioni strutturali da parte degli operatori economici e dissuadere gli operatori onesti dal presentare offerte.

Le autorità di gestione sono pertanto invitate ad attuare una politica in materia di conflitti di interessi per mitigare i rischi e affrontare gli eventuali casi.

² Cfr. in modo particolare le cause della CGUE T-277/97, 15 giugno 1999, e C-315/99, 10 luglio 2001, Ismeri Europa Srl, T-160/03, 17 marzo 2005, AFCon Management Consultants, Mc Mullin, O'Grady.

Questa politica dovrebbe includere la prevenzione, l'individuazione, la gestione e il sanzionamento dei conflitti di interessi. Essa dovrebbe essere adottata all'interno di ciascun organismo facente parte del sistema di gestione e controllo di un programma operativo e dovrebbe essere raccomandata ai beneficiari che svolgono procedure d'appalto, a prescindere dalla loro forma giuridica.

Detta politica dovrà tenere conto delle disposizioni giuridiche dello Stato membro interessato, nonché delle linee guida e delle buone pratiche menzionate nel presente documento.

Si raccomanda alle autorità di gestione di assicurare che sia istituita una politica sui conflitti di interessi nei programmi operativi di cui sono responsabili, tenendo conto in particolare degli obblighi previsti dall'articolo 114, paragrafo 4, lettera c), del [nuovo regolamento generale]³.

Un documento strategico sui conflitti di interessi nelle procedure d'appalto dovrebbe affrontare una serie di questioni, ossia dovrebbe:

- considerare l'intera procedura d'appalto e la gestione dei successivi contratti;

soddisfare i requisiti dei regolamenti nazionali e delle direttive dell'UE in materia di appalti pubblici;

- includere un capitolo specifico dedicato alle dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi;

includere il riferimento ai doni e all'ospitalità, visto che anch'essi possono essere giudicati come istigazioni nel corso, prima o dopo una procedura d'appalto, nonché durante la gestione di eventuali contratti o appalti successivi;

garantire che l'organismo conservi la documentazione di eventuali conflitti di interessi per dimostrare le modalità e le azioni adeguate con cui tali conflitti sono stati affrontati. La pratica di conservazione dei documenti consente di avere un punto di riferimento per i futuri casi di conflitti di interessi;

includere il riferimento alle sanzioni previste per i conflitti di interessi non dichiarati. Le sanzioni devono essere adeguate e costituire un deterrente alla violazione delle norme;

includere un allegato contenente esempi comuni di tali conflitti;

affrontare la questione dei casi in cui un membro del personale lascia un'organizzazione del settore pubblico, in particolare un posto nell'amministrazione pubblica centrale o locale (i cosiddetti casi del tipo "porta girevole"): il personale è obbligato a non rivelare informazioni riservate di cui è venuto a conoscenza durante lo svolgimento del proprio lavoro. Il personale non deve trarre vantaggio da eventuali conflitti di interessi successivi che possono sorgere dopo che ha lasciato il posto di lavoro.

³ Per quanto riguarda la gestione finanziaria e il controllo del programma operativo, l'autorità di gestione: (...) istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati. La Commissione fornisce separatamente indicazioni sull'attuazione globale di questo articolo.

Il documento strategico sui conflitti di interessi deve essere uno dei documenti di base da consegnare al personale al momento dell'assunzione in seno all'organizzazione, quando ricopre una funzione che prevede l'appalto di servizi, beni o lavori nell'organizzazione, oppure una funzione di gestione di tali contratti o contratti quadro.

Esempio nel Regno Unito

Esiste un codice di condotta generale per i funzionari pubblici, sui si ispirano i codici per i funzionari delle amministrazioni decentrate.

Questo codice richiede uno standard di comportamento che descrive il tipo di condotta atteso dai funzionari che si occupano di appalti. Si applica a tutti gli aspetti del lavoro dei funzionari pubblici, gran parte del quale riguarda sempre l'interazione con il pubblico, la gestione di fondi o settori in cui è fondamentale trattare tutti equamente.

Tutti i ministeri informano tutti i loro dipendenti dell'esistenza di questo codice, anche se nessuno in realtà sottoscrive un impegno ad aderirvi. Tuttavia, esso viene considerato parte della relazione contrattuale tra datore di lavoro e dipendente.

Non vi è alcun dubbio che agli appalti si applichino i principali requisiti etici di onestà, integrità e imparzialità; ciononostante, è comprensibile che vengano richiesti specifici impegni o dichiarazioni alle persone direttamente coinvolte nelle attività d'appalto.

2.2. Politica in materia di dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi

Le autorità di gestione dovrebbero esigere dalle amministrazioni aggiudicatrici l'introduzione di una procedura riguardante le dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi nel quadro delle loro procedure d'appalto. Esse dovrebbero fornire alle amministrazioni aggiudicatrici orientamenti su tale procedura.

Tali orientamenti dovrebbero illustrare chiaramente alcuni punti.

1. Chi deve presentare e firmare la dichiarazione?

Ogni persona coinvolta in una qualsiasi fase di una procedura d'appalto pubblico (preparazione, elaborazione, attuazione o chiusura) dovrebbe firmare una dichiarazione e consegnarla alla persona responsabile della procedura d'appalto.

Tale obbligo dovrebbe valere almeno per le persone seguenti:

- il capo dell'amministrazione aggiudicatrice e i suoi delegati,
- i membri del consiglio d'amministrazione,
- il personale che contribuisce alla preparazione/stesura della documentazione di gara,
- i membri del comitato di valutazione,

- **gli esperti incaricati** di un qualsiasi compito legato alla preparazione della documentazione di gara e/o alla valutazione delle offerte.

2. Quali circostanze possono essere considerate un conflitto di interessi reale, potenziale o apparente?

La descrizione delle circostanze dovrebbe basarsi sulla definizione di cui all'articolo 57 del regolamento finanziario, ma dovrebbe anche tenere conto della legislazione nazionale in vigore. Qualora vi siano stati casi precedenti o difficoltà specifiche legati ad aspetti culturali nazionali, dovrebbero essere forniti ulteriori chiarimenti sostenuti da esempi.

3. In quale fase della procedura d'appalto va presentata la dichiarazione?

La presentazione di una dichiarazione di assenza di conflitti di interessi è raccomandabile in ogni fase della procedura d'appalto (preparazione, valutazione, monitoraggio e chiusura).

Il dirigente responsabile dell'appalto dovrebbe chiedere a tutte le persone coinvolte nella procedura di gara di presentare una dichiarazione di assenza di conflitti di interessi e raccogliere tali dichiarazioni.

Il dirigente deve assicurarsi che tali persone siano consapevoli della necessità di notificare senza indugio eventuali cambiamenti della situazione. La dichiarazione può essere redatta ex novo o utilizzando un modello, ogniqualvolta si renda necessaria.

4. Come va verificata una dichiarazione di assenza di conflitti di interessi?

La politica dovrebbe definire le regole per la verifica delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi rilasciate dal personale (ad es. precedenti professionali, stato di famiglia) e dagli esperti esterni.

Essa dovrebbe inoltre fornire indicazioni sulla persona responsabile delle verifiche, sui metodi da utilizzare e sulla tempistica.

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero ricevere orientamenti su come trattare i casi di conflitti di interessi non chiaramente stabiliti (ad es. precedenti professionali all'interno di società partner dell'offerente).

5. Come garantire la sorveglianza della dichiarazione di assenza di conflitti di interessi?

L'istituzione dovrebbe stabilire per ciascuna procedura d'appalto le procedure d'archiviazione e di monitoraggio delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi, quali un registro speciale o un sistema informatico di gestione. Il monitoraggio della procedura relativa alle dichiarazioni nonché l'aggiornamento dei dati dovrebbero essere affidati a una persona non direttamente coinvolta nell'appalto.

6. Quali sanzioni applicare alla mancata segnalazione di una situazione di conflitto di interessi?

La politica dovrebbe fare riferimento alle sanzioni previste dalla normativa nazionale pertinente, amministrativa e/o penale, nel caso di mancata segnalazione di un conflitto di interessi o di falsa dichiarazione. Si deve operare una distinzione netta tra i casi riguardanti il personale e quelli inerenti agli esperti o ai partner esterni.

Il comportamento del personale dovrebbe essere disciplinato da un codice etico che preveda una definizione di conflitto di interessi, le sanzioni correlate, nonché le misure disciplinari. Queste possono comprendere una nota scritta, avvertimenti o multe, e persino una retrocessione o il licenziamento. In ogni caso, esse devono rispettare la normativa nazionale.

Gli orientamenti interni dovrebbero includere i casi di condotta impropria da parte degli esperti esterni e stabilire le misure da adottare e le sanzioni da applicare. I contratti conclusi con questi esperti dovrebbero contenere clausole relative alle sanzioni applicabili in caso di condotta impropria. Le sanzioni possono includere la risoluzione anticipata del contratto e l'esclusione dalla partecipazione agli appalti per un determinato numero di anni (ad es. da cinque a dieci anni).

7. Quale misura è necessario adottare se viene identificato un rischio di conflitto di interessi o quando un conflitto di interessi viene dichiarato/individuato prima o durante la procedura?

È necessario adottare misure adeguate per salvaguardare la procedura d'appalto, conformemente alla normativa nazionale pertinente. A seconda che sia stata rilasciata o meno una dichiarazione di assenza di conflitti di interessi e in base alla natura del conflitto di interessi nonché alla fase in cui si trova la procedura, potrebbero essere previste le seguenti misure:

- se del caso, discutere con la persona interessata gli elementi di fatto per chiarire la situazione;
- escludere la persona interessata dalla procedura d'appalto, sia essa un membro del personale o un esperto esterno;
- modificare la ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra il personale;
- annullare la procedura d'appalto.

L'esclusione di un dipendente/di un esperto dalla procedura d'appalto va presa in considerazione non soltanto qualora sussista realmente un conflitto di interessi, ma anche nei casi in cui vi sia motivo di dubitare della sua imparzialità.

In casi del tutto eccezionali, potrebbe essere impraticabile escludere un funzionario o un esperto per mancanza di risorse o di esperti specializzati in determinati campi. In questo caso, l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe garantire la piena trasparenza della propria decisione e dovrebbe fissare limiti precisi al contributo del dipendente/dell'esperto, assicurandosi che la decisione finale sia basata su prove trasparenti e imparziali.

La politica dovrebbe inoltre imporre al personale l'obbligo di notificare alle autorità competenti l'esistenza di un conflitto di interessi.

Tutte le azioni intraprese in risposta a situazioni di conflitto di interessi in una determinata procedura d'appalto dovrebbero essere documentate.

Esempio nella Repubblica slovacca

La dichiarazione dei membri della commissione di selezione nella procedura d'appalto — disciplinata dalla Legge sugli appalti pubblici (par. 40).

Un membro della commissione non può essere (o essere stato nell'anno antecedente la sua nomina a membro della commissione):

- a) un offerente in qualità di persona fisica;
- b) un organismo regolamentare di un offerente che sia una persona giuridica o un membro dell'organismo regolamentare o un membro dell'organismo di controllo o di un altro organismo di quell'offerente;
- c) un socio della persona giuridica o un membro della medesima che sia un offerente oppure un socio accomandante dell'offerente;
- d) un dipendente dell'offerente o un dipendente di un gruppo d'interesse di imprenditori di cui l'offerente è membro;
- e) un dipendente dell'Ufficio degli appalti pubblici, tranne per i contratti aggiudicati esclusivamente per le esigenze di tale Ufficio.

Un membro della commissione non deve essere:

- a) la persona che si trova in stretti rapporti con le persone di cui alle lettere da a) a d),
- b) la persona la cui imparzialità nei confronti dell'offerente o del candidato potrebbe destare dubbi, specialmente se la persona ha partecipato alla preparazione dei documenti in un determinato appalto per conto del candidato o dell'offerente, o la persona che possa essere favorita o danneggiata dal risultato dell'aggiudicazione.

Una volta preso atto dell'elenco degli offerenti, il membro della commissione deve presentare all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, una dichiarazione sull'onore in cui conferma l'assenza delle circostanze che, ai sensi di questa Legge, gli/le impedirebbero di essere un membro della commissione, oppure deve informare l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore che le suddette circostanze si sono verificate.

Il membro della commissione dovrà comunicare senza indugio all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore che si sono verificate circostanze che gli/le impediscono di essere un membro della commissione, qualora tali circostanze si verifichino nel corso della procedura d'appalto.

2.3 Dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi

È altamente raccomandabile richiedere alle persone di firmare una dichiarazione di **assenza** di conflitto di interessi non appena prendono parte alla procedura. Si tratta di un obbligo da ottemperare immediatamente al fine di salvaguardare la procedura di gara e la persona stessa. Le persone, in teoria, sono più inclini a dichiarare un conflitto di interessi se sono a conoscenza degli obblighi insiti nella firma di una dichiarazione di assenza di conflitti di interessi.

Una dichiarazione di conflitto di interessi sarebbe, per sua natura, un atto volontario, fattore che non la rende scontata. Sarebbe più difficile dimostrare l'intenzionalità, in una fase successiva, in caso di frode.

Pertanto i paragrafi che seguono riguardano soltanto la dichiarazione di assenza di conflitti di interessi.

La dichiarazione di assenza di conflitti di interessi dovrebbe contenere la definizione di conflitto di interessi, prevista dal regolamento finanziario, nonché tutti i requisiti di eventuali codici di condotta o codici etici applicabili al processo e i requisiti relativi ai conflitti di interessi.

La dichiarazione dovrebbe contenere:

- a) un chiaro riferimento alla procedura d'appalto in questione;
- b) il nome completo e la data di nascita del firmatario, nonché la sua posizione in seno all'organizzazione e la sua funzione nell'ambito della procedura d'appalto;
- c) la data della firma.

La dichiarazione dovrebbe consentire al firmatario di dichiarare ufficialmente:

- se, per quanto gli è dato di sapere, si trova in una situazione di apparente/potenziale/reale conflitto di interessi in relazione alla procedura d'appalto cui si fa riferimento;
- se vi siano circostanze che potrebbero metterlo in una situazione di apparente/potenziale/reale conflitto di interessi nel prossimo futuro;
- che notificherà immediatamente qualsiasi potenziale conflitto di interessi qualora si verifichino circostanze che portino a questa conclusione.

La dichiarazione dovrebbe contenere un riferimento alle sanzioni disciplinari/amministrative/penali previste in caso di falsa dichiarazione.

Può altresì includere un impegno di riservatezza, se è probabile che la persona venga a conoscenza di dati commerciali riservati di un offerente nel corso della procedura d'appalto.

Alla dichiarazione andrebbe allegata una nota esplicativa che fornisca ai firmatari indicazioni chiare e ferme sui punti seguenti:

- la politica dell'organizzazione, compresa la finalità della dichiarazione;
- i requisiti di legge di eventuali normative, inclusi i chiarimenti su alcuni aspetti della definizione: famiglia, vita affettiva, ecc. (per es. le relazioni assimilabili a quelle familiari possono variare tra i vari Stati membri e questo va stabilito nell'ambito del singolo contesto culturale (ad esempio 2° o 3° grado));
- il codice di condotta che disciplina la gestione dei conflitti di interessi nell'organizzazione;
- le conseguenze della mancata comunicazione di un conflitto di interessi;

- la procedura da seguire nel caso in cui si verifichi un cambiamento della situazione, in modo particolare la tempistica, la modalità e la persona alla quale è necessario dichiarare l'eventuale conflitto di interessi insorto.

La nota esplicativa dovrebbe fornire alcuni esempi di situazioni di conflitto di interessi.

L'allegato 1 contiene un modello di dichiarazione basato su quello utilizzato dalla Commissione europea. Tale modello, tuttavia, potrebbe dover essere adattato ai requisiti nazionali⁴.

2.4. Chiarimento del ruolo della dichiarazione di assenza di conflitti di interessi al personale

È necessario chiarire al personale che la dichiarazione di assenza di conflitti di interessi è uno strumento di prevenzione di tali conflitti teso a:

- sensibilizzare i dipendenti al rischio di conflitti di interessi;
- indicare i settori a rischio da considerare nel controllo della gestione;
- proteggere i dipendenti dall'accusa, in una fase successiva, di mancata comunicazione di un conflitto di interessi;
- tutelare dalle irregolarità la procedura d'appalto e il progetto cofinanziato e quindi salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE e degli Stati membri.

È di fondamentale importanza che tutti i membri del personale delle autorità di gestione e dei beneficiari che gestiscono procedure d'appalto siano messi a conoscenza di eventuali e potenziali situazioni di conflitto di interessi, delle implicazioni e del modo di procedere in questi casi, nonché delle potenziali sanzioni previste.

La presenza di un conflitto di interessi non è necessariamente illegale di per sé. È invece illegale partecipare a una procedura d'appalto pur essendo a conoscenza di un conflitto di interessi. È pertanto necessario comunicare i potenziali conflitti di interessi prima di partecipare alla procedura d'appalto e adottare le misure preventive adeguate.

Il materiale destinato alla formazione generale del personale o appositi moduli di formazione on line dovrebbero includere un capitolo specifico su questo argomento, che dovrebbe trattare dei conflitti di interessi in generale, dal momento che questi possono insorgere anche in altri campi, come ad esempio le procedure di assunzione. Questo capitolo dovrebbe essere un'opportunità per spiegare al personale il ruolo della dichiarazione di assenza di conflitti di interessi.

La formazione continua può mantenere e accrescere la sensibilizzazione del personale e quindi far sì che esso sia sempre consapevole di possibili nuove situazioni di conflitto di interessi. Tuttavia, la direzione dovrebbe istituire specifici ed efficaci meccanismi di monitoraggio e di individuazione di eventuali violazioni della normativa relativa ai conflitti di interessi e applicare le sanzioni del caso. Dovrebbe altresì definire una chiara catena delle responsabilità oltre a meccanismi di controllo efficaci.

⁴ Le informazioni contenute in questa guida pratica lasciano impregiudicata la normativa nazionale e devono essere considerate come orientamenti e migliori pratiche.

2.5. Verifica e aggiornamento delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi

I conflitti di interessi cambiano con il cambiare delle circostanze. Potrebbe accadere, ad esempio, che all'inizio di una procedura d'appalto uno dei funzionari responsabili dell'appalto non presenti un conflitto di interessi reale, potenziale o apparente. Tuttavia, nel corso della procedura, le circostanze potrebbero cambiare e tale funzionario o un suo familiare potrebbero venire assunti da uno dei potenziali offerenti. Dal momento che le situazioni possono cambiare, è importante che le dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi siano verificate e aggiornate.

Se un dipendente ottiene nuove informazioni nel corso della procedura (ad es. sugli operatori economici proposti come subcontraenti nell'ambito di un'offerta) o se le circostanze cambiano (ad es. subentrano un rapporto giuridico o un rapporto di fatto che non esistevano all'inizio della procedura), egli dovrà dichiarare immediatamente al proprio superiore il conflitto di interessi apparente/potenziale/reale, servendosi o meno del modello. Il dipendente deve essere escluso da procedure ulteriori; inoltre, ove necessario e possibile, le fasi pertinenti della procedura cui ha partecipato devono essere ripetute.

Si consiglia inoltre all'organizzazione di tenere un registro delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi per la procedura d'appalto in questione.

3- Confronto delle dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi con altre fonti di informazione

La dichiarazione di assenza di conflitti di interessi deve essere verificata. Il rilascio di una dichiarazione può dare alle amministrazioni aggiudicatrici una falsa impressione di sicurezza e alla persona che l'ha rilasciata un falso senso di liberazione. È importante che le persone sappiano che le loro dichiarazioni possono essere verificate, perché ciò deve avere un effetto deterrente.

Le verifiche effettuate dipenderanno dalla capacità e dalle risorse dell'autorità di gestione e/o dell'amministrazione aggiudicatrice. Le verifiche dovrebbero essere proporzionate e riuscire a conciliare la necessità di verificare con quella di semplificare le cose e ridurre l'onere amministrativo sui beneficiari, tenendo conto del valore dell'appalto, sia esso disciplinato o meno dalle norme sugli appalti pubblici.

3.1 Quando?

I conflitti di interessi possono influenzare **qualsiasi fase del processo decisionale** nelle procedure di gara.

L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe considerare la possibilità di eseguire due tipi di **verifiche**:

- a scopo preventivo: per individuare conflitti di interessi apparenti/potenziali/reali
- a scopo sanzionatorio/riparatorio: per individuare conflitti di interessi, comminare sanzioni alla persona interessata e rimediare a eventuali danni provocati dal conflitto di interessi.

Per queste ragioni occorre istituire meccanismi interni che consentano di effettuare una valutazione **permanente e periodica** delle situazioni in cui il personale partecipa al processo decisionale. Occorre istituire **meccanismi interni**, quali:

- la compilazione periodica di questionari per valutare se il personale è consapevole delle situazioni di conflitto di interessi apparente/potenziale/reale ed è in grado di identificarle, onde sensibilizzare il personale e garantire che il sistema sia "pulito";
- liste di controllo, destinate ai funzionari coinvolti nel processo decisionale, da completare prima di prendere una decisione; queste liste permettono loro di valutare meglio eventuali situazioni di conflitto di interessi apparente/potenziale/reale.

Questi meccanismi dovrebbero essere integrati da **meccanismi "ex post"** per verificare se siano effettivamente insorti conflitti di interessi.

I meccanismi ex post dovrebbero concentrarsi sulla dichiarazione di assenza di conflitti di interessi, che dovrebbe essere esaminata alla luce di altre informazioni:

- informazioni esterne (ossia informazioni su un potenziale conflitto di interessi fornite da persone estranee alla situazione che ha generato il conflitto),
- controlli di talune situazioni ad alto rischio di conflitto di interessi, eseguiti sulla base di analisi interne dei rischi o di segnali d'avvertimento (cfr. il punto 4),
- controlli a campione.

3.2 Come?

Per identificare le persone con un potenziale conflitto di interessi si dovrebbero esaminare le seguenti categorie:

- i membri del personale dell'amministrazione aggiudicatrice, il personale dei prestatori di servizi d'appalto e di altri prestatori di servizi direttamente coinvolti nello svolgimento della procedura d'appalto;
- il presidente dell'amministrazione aggiudicatrice e i membri degli organi decisionali dell'amministrazione aggiudicatrice che, senza essere necessariamente coinvolti nella procedura di gara, possono tuttavia influenzarne l'esito.

I tipi di controllo **ex post** per l'identificazione di situazioni di conflitto di interessi possono essere:

- **controlli effettuati dall'autorità di gestione/dall'organismo pagatore:**

- controlli standard/periodici eseguiti al momento dell'esame della richiesta di pagamento del beneficiario (che include anche le prove della procedura d'appalto pubblico), attraverso liste di controllo (che dovrebbero elencare separatamente tutte le situazioni di conflitto di interessi previste dalla normativa UE e nazionale);
- controlli specifici eseguiti sulla base di informazioni esterne circa un potenziale conflitto di interessi o sulla base di segnali di avvertimento;
- controlli specifici eseguiti sulla base di informazioni specifiche o di elementi riscontrati nel corso di altri controlli casuali/indiretti;
- controlli pianificati inclusi nel programma di controllo annuale sulla base dell'analisi dei rischi;
- controlli a campione.

Valutazione del rischio tramite lo strumento ARACHNE

Le autorità di gestione potrebbero prendere in considerazione la possibilità di utilizzare ARACHNE, uno specifico strumento di estrazione di dati, messo a disposizione dalla Commissione per identificare i progetti potenzialmente a rischio di conflitti di interessi. ARACHNE è uno strumento di valutazione dei rischi che può rendere più efficienti i controlli relativi alla selezione e alla gestione dei progetti e rafforzare ulteriormente l'identificazione, la prevenzione e il rilevamento delle frodi.

➤ controlli eseguiti dal personale del beneficiario preposto al controllo interno

- controlli specifici sulla base di informazioni esterne;
- controlli specifici sulla base di una relazione ufficiale redatta in seguito ad altri controlli casuali/indiretti eseguiti;
- controlli pianificati, inclusi nel programma di controllo annuale, sulla base di un'analisi dei rischi, e controlli a campione.

Oltre ai controlli basati sulle liste di controllo, altri controlli dovrebbero basarsi sulla **dichiarazione di assenza di conflitti di interessi** del funzionario, **prendendo in considerazione dati e informazioni provenienti:**

- *dall'organizzazione stessa:* confrontando i dati personali,

- *da altre organizzazioni:* confrontando le informazioni ottenute dalla banca dati nazionale sull'identità delle persone, le banche dati sugli operatori economici (come i registri delle imprese), la banca dati dell'amministrazione fiscale, ecc.

Fatta salva la normativa nazionale, è possibile concludere protocolli di collaborazione interistituzionale con altre istituzioni per avere accesso a ulteriori informazioni.

- *fonti di dati aperte* (inclusi i controlli dei precedenti personali tramite Internet) che possono offrire informazioni sui contatti e sulla situazione personale del funzionario, che potrebbero far nascere un conflitto di interessi o indicarne l'esistenza.

Esempi di fonti informative

- il registro commerciale e il registro delle imprese;

- le banche dati su Internet, che forniscono informazioni sui rapporti che intercorrono tra le singole imprese e i loro rappresentanti legali e direttori generali;
- una banca dati gestita internamente per raccogliere informazioni sui destinatari dei contributi finanziari a fondo perduto e sui contraenti (ITMS o una banca dati istituita ad hoc per scopi specifici);
- informazioni pubblicate dai media.

Qualsiasi dirigente che si trovi di fronte a un potenziale conflitto di interessi concernente un membro del personale dovrebbe prediligere un approccio "morbido", se del caso, e discutere apertamente la questione con la persona interessata. Scopo della discussione è stabilire se vi sia un rischio di conflitto di interessi che potrebbe compromettere la procedura e/o la situazione del funzionario. In tal caso, il dirigente dovrebbe scegliere i provvedimenti più adeguati per tutelare gli interessi dell'organizzazione e quelli del funzionario.

Se un dirigente ha prove sufficienti di una condotta impropria volontaria da parte del funzionario, potrebbe segnalare il caso direttamente alle autorità competenti e adottare i provvedimenti adeguati a tutela della procedura d'appalto (cfr. il punto 3.4 per i passi successivi).

3.3 Uso di informazioni provenienti da informatori e media

Gli informatori e i media sono sensibili all'esistenza di rapporti personali tra i vari soggetti coinvolti nelle procedure d'appalto pubblico e possono fornire informazioni coerenti sulle situazioni che potrebbero influenzare il processo decisionale delle amministrazioni aggiudicatrici.

Le informazioni ottenute dagli informatori e dai media non costituiscono prove di per sé. Se le autorità (in modo particolare le autorità di gestione o gli organi di gestione/controllo delle amministrazioni aggiudicatrici) ricevono questo tipo di informazioni, esse dovrebbero immediatamente usare i mezzi a loro disposizione per verificare se tali informazioni possano essere confermate e se potrebbero influire sulla procedura. Dovrebbero altresì consultare tutte le fonti di dati disponibili per verificare la correttezza delle informazioni.

A seconda della gravità della situazione, esse potrebbero informare immediatamente le autorità giudiziarie o altre autorità competenti.

Da un punto di vista investigativo, le informazioni provenienti dagli informatori e dai media dovrebbero essere considerate **fonti di segnalazioni** per l'avvio di controlli interni/esterni.

Per consentire agli informatori e ai media di notificare alle autorità, con maggiore facilità, le informazioni su un potenziale conflitto di interessi, le autorità di gestione o altre autorità competenti potrebbero introdurre o utilizzare sistemi di notifica delle frodi via Internet o mediante chiamate telefoniche gratuite, oppure altri canali.

3.4 Procedura da seguire qualora si sospetti seriamente l'esistenza di un conflitto di interessi

L'autorità può avere la facoltà di eseguire verifiche o indagini amministrative. In caso contrario, essa deve inviare senza indugio le informazioni alle autorità competenti.

Se, in seguito ai controlli, le informazioni non vengono confermate, l'autorità può chiudere il caso, ma può utilizzare le informazioni per correlarle con altri dati ed effettuare un'analisi dei rischi volta a individuare settori sensibili.

Se, in seguito ai controlli, le informazioni iniziali vengono confermate e il conflitto di interessi è di natura amministrativa, l'autorità, in ottemperanza alla normativa nazionale, può:

- adottare misure/sanzioni disciplinari o amministrative a carico del funzionario interessato,
- annullare il contratto/l'atto viziato dal conflitto di interessi e ripetere la parte della procedura d'appalto in questione,
- mettere in correlazione i propri risultati con altri dati e utilizzarli per effettuare un'analisi dei rischi,
- rendere pubblico l'accaduto per garantire che le decisioni siano trasparenti e per prevenire e scoraggiare il ripetersi di simili circostanze.

Se il conflitto di interessi è di natura penale, l'autorità, oltre ad adottare le misure elencate sopra, dovrebbe, in ottemperanza alla normativa nazionale:

- informare la procura affinché avvii un'azione penale,
- monitorare gli aspetti amministrativi del caso,
- mettere in correlazione i propri risultati con altri dati e utilizzarli per effettuare un'analisi interna dei rischi.

4- Segnali d'avvertimento

4.1. Che cosa sono i segnali d'avvertimento e come si usano?

Un segnale d'avvertimento è un indicatore di un possibile caso di frode o corruzione. Si tratta di un elemento o di una serie di elementi che sono per natura inconsueti o si discostano dalla normale attività. È un segnale che qualcosa si discosta dalla norma e potrebbe richiedere un ulteriore esame.

Nelle procedure d'appalto pubblico possono emergere diversi segnali d'avvertimento, che indicano irregolarità:

- nella documentazione di gara, ad es. offerte che dovrebbero provenire da offerenti diversi, ma vengono trasmesse via fax dal medesimo numero di telefono;
- nei documenti finanziari, ad es. fatture pagate con importi superiori al valore del contratto;
- nel comportamento del personale del progetto, ad es. pressioni esercitate sul comitato di valutazione, finalizzate alla selezione di un determinato contraente.

La presenza di segnali d'avvertimento dovrebbe rendere più vigili il personale e i dirigenti: essi dovrebbero adottare le misure necessarie per confermare o negare la presenza di un rischio di conflitto di interessi. È estremamente importante reagire a tali segnali. Le amministrazioni aggiudicatrici, innanzitutto, e le autorità di gestione, in secondo luogo, hanno il compito di fugare i dubbi sollevati dal segnale d'avvertimento.

La presenza di un segnale d'avvertimento non significa che sia stata commessa o che potrebbe essere commessa una frode, ma che la situazione deve essere verificata e monitorata con la dovuta diligenza.

4.2. Segnali d'avvertimento nelle procedure d'appalto pubblico

Questo punto affronta i tipici casi di sospetta frode in materia di conflitti di interessi nelle varie fasi della procedura e illustra alcuni esempi di ciò che avviene nella pratica.

Alcuni di questi segnali d'avvertimento possono sembrare ordinari perché sono applicabili alle situazioni più svariate, non solo ai conflitti di interessi. È importante tenere presente che i segnali d'avvertimento sono indicatori finalizzati all'esecuzione di verifiche di primo livello per fugare dubbi o confermare la probabilità che venga commessa una frode o un'irregolarità. I seguenti segnali d'avvertimento dovrebbero comportare a una verifica volta a escludere o a confermare il rischio di un conflitto di interessi.

4.2.1. Preparazione e avvio della procedura

La questione dei conflitti di interessi deve essere affrontata sin dalla fase preparatoria della procedura. Nel redigere la documentazione di gara, l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe avere bisogno di studi esterni o di richiedere pareri di fonti esterne. La documentazione di gara può basarsi, in parte, sulle relazioni preparate da esperti esterni.

L'amministrazione aggiudicatrice deve altresì scegliere il tipo di procedura e redigere i bandi di gara, i documenti dell'appalto, il capitolato d'oneri e un contratto preliminare.

L'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe adottare i provvedimenti necessari per prevenire i conflitti di interessi fin dalla prima fase di preparazione dei documenti.

Rischi legati a un conflitto di interessi

Una persona che prende parte alla stesura dei documenti potrebbe cercare di influenzare la procedura di gara - direttamente o indirettamente - per permettere ad es. a un parente, un amico o un partner commerciale o finanziario, di parteciparvi.

Segnali d'avvertimento

- La persona responsabile della stesura della documentazione di gara/un funzionario superiore insiste affinché una ditta esterna sia chiamata a coadiuvare nella stesura dei documenti, benché questo non sia necessario.
- Ad alcune ditte esterne viene richiesta l'esecuzione di due o più studi preliminari sullo stesso argomento e qualcuno esercita pressioni sul personale per utilizzare uno di questi studi per la stesura della documentazione di gara.
- La persona responsabile della stesura dei documenti organizza la procedura in modo tale che non vi sia il tempo necessario per rivedere attentamente i documenti prima dell'avvio della procedura di gara.
- Due o più contratti per forniture identiche vengono conclusi in un breve periodo di tempo per nessun motivo apparente, facendo sì che il metodo d'appalto utilizzato sia meno competitivo.
- Si ricorre a una procedura negoziata, nonostante sia possibile scegliere una procedura aperta.
- Vi sono criteri di selezione o di aggiudicazione ingiustificati che favoriscono una determinata ditta od offerta.
- Le regole per la fornitura di beni o servizi sono troppo rigide, il che consente a una sola impresa di presentare l'offerta.
- Un dipendente dell'amministrazione aggiudicatrice ha parenti che lavorano per un'impresa che potrebbe presentare un'offerta.
- Un dipendente dell'amministrazione aggiudicatrice ha lavorato, appena prima di essere assunto dall'amministrazione aggiudicatrice, per un'impresa che potrebbe presentare offerta.

Esempio: uno degli offerenti partecipa alla procedura di preparazione e viene a conoscenza di informazioni supplementari prima dell'avvio della procedura. Questo impedisce agli altri offerenti di avere un'equa opportunità di vincere la gara e costituisce un conflitto di interessi.

Rischi legati a un conflitto di interessi

Potrebbero trapelare informazioni sulla procedura di gara.

Segnali d'avvertimento

- Comportamento insolito di un dipendente che chiede insistentemente informazioni sulla procedura d'appalto sebbene non sia responsabile della procedura.
- Un dipendente dell'amministrazione aggiudicatrice ha parenti che lavorano per una società che potrebbe presentare un'offerta.
- Un dipendente dell'amministrazione aggiudicatrice ha lavorato, appena prima di essere assunto dall'amministrazione aggiudicatrice, per una società che potrebbe presentare un'offerta.

Esempio: un membro del personale partecipa alla stesura o alla correzione dei documenti di gara, quindi presenta le proprie dimissioni e viene assunto da una società che presenta un'offerta subito dopo.

SUGGERIMENTI:

Esaminare i documenti di gara per individuare eventuali segnali d'avvertimento.

Assicurarsi che siano inclusi i diritti di controllo e i rimedi contrattuali, ove necessario.

4.2.2. La procedura d'invito a presentare offerte, la valutazione delle offerte e la decisione finale

Scaduto il termine ultimo per la ricezione delle offerte, l'amministrazione aggiudicatrice verifica la conformità delle offerte presentate e ne esegue una valutazione. Se del caso, l'amministrazione aggiudicatrice chiede agli offerenti di rimediare a eventuali mancanze o di fornire informazioni specifiche o ulteriori spiegazioni. L'ente aggiudicatore decide quali offerte finali siano valide sulla base dei criteri enunciati nel bando di gara. Il comitato di valutazione redige una valutazione e una raccomandazione. La decisione di aggiudicare il contratto spetta al decisore nominato in seno all'amministrazione aggiudicatrice.

Rischi legati a un conflitto di interessi

Le offerte ricevute possono essere alterate per nascondere il mancato rispetto del termine ultimo o la mancata presentazione di tutti i documenti richiesti da parte dell'offerente.

Un membro del comitato di valutazione potrebbe cercare di fuorviare gli altri membri o di esercitare pressioni su di essi per influenzare la decisione finale, ad esempio dando un'interpretazione errata delle regole.

Segnali d'avvertimento

- I documenti ufficiali e/o i certificati di ricezione dei documenti sono stati visibilmente modificati (ad es. depennati).

- I membri del comitato di valutazione non hanno le competenze tecniche necessarie per valutare le offerte presentate e su di essi predomina una persona.
- Il sistema di criteri contiene troppi elementi soggettivi.
- Mancano alcune informazioni obbligatorie dell'aggiudicatario.
- Alcune informazioni fornite dall'aggiudicatario si riferiscono al personale dell'amministrazione aggiudicatrice (ad es. un indirizzo di un dipendente).
- L'indirizzo dell'aggiudicatario è incompleto, ad es. figura solo una casella postale, senza numero di telefono e senza indirizzo stradale (potrebbe trattarsi di società fittizie).
- Il capitolato d'oneri presenta molte similitudini con il prodotto o i servizi offerti dall'aggiudicatario, in modo particolare quando include una serie di requisiti molto specifici che pochissimi offerenti potrebbero soddisfare.
- Poche delle società che hanno acquistato la documentazione di gara presentano un'offerta, specialmente se oltre la metà si ritira.
- Società sconosciute, senza attività comprovate, si aggiudicano il contratto.

SUGGERIMENTI:

Assicurarsi che i membri del comitato vengano selezionati conformemente al manuale d'attuazione del progetto, istituito all'uopo.

Assicurarsi che il funzionario responsabile dell'appalto nell'ambito del progetto si tenga a disposizione del comitato di valutazione per rispondere a eventuali domande procedurali.

Confermare che il comitato di valutazione abbia le competenze tecniche necessarie per valutare le offerte.

Controllare che i membri del comitato abbiano firmato una dichiarazione di assenza di conflitti di interessi nello svolgimento delle loro funzioni, ad esempio di non avere e di non avere avuto in passato alcuna connessione con uno degli offerenti.

4.2.3. Esecuzione e modifica degli appalti pubblici

Qualsiasi contratto aggiudicato nell'ambito di una procedura d'appalto pubblico deve essere attuato in piena conformità ai requisiti stabiliti nel bando di gara, alle specifiche tecniche ed entro i termini stabiliti nel bando. Le parti possono essere autorizzate a modificare parzialmente il contratto qualora siano in grado di provare che la modifica non era inizialmente prevedibile e qualora siano in grado di garantire il mantenimento di un ragionevole equilibrio economico.

Rischi legati a un conflitto di interessi

Il contratto non è redatto conformemente alle regole e/o alle specifiche tecniche e alla documentazione di gara.

Il contratto viene eseguito in maniera inadeguata.

Il contratto viene monitorato in maniera inadeguata.

Vengono accettati falsi certificati.

Segnali d'avvertimento

Le clausole contrattuali standard (audit, rimedi, danni, ecc.) vengono modificate.

La metodologia e il programma di lavoro non sono allegati al contratto.

La ragione sociale e lo status giuridico della società vengono modificati e il funzionario amministrativo responsabile non solleva obiezioni.

Numerose o discutibili varianti vengono introdotte per un contraente specifico e approvate dal medesimo funzionario del progetto.

Nei progetti internazionali intercorre una lunga e inspiegata pausa tra l'annuncio dell'aggiudicatario e la firma di un contratto (ciò potrebbe indicare che il contraente si rifiuta di pagare una tangente o che sta negoziando una tangente).

Le specifiche tecniche o la descrizione delle prestazioni sono oggetto di sostanziali modifiche.

La quantità degli articoli da consegnare viene ridotta senza una riduzione commisurata del pagamento.

Le ore di lavoro aumentano senza che il materiale utilizzato aumenti di conseguenza.

Il contratto manca o la documentazione a sostegno dell'acquisto è inadeguata.

Un dipendente del contraente mostra un comportamento insolito quando ha a che fare con il fascicolo: mostra riluttanza a rispondere alle domande della direzione circa inspiegati ritardi e documenti mancanti.

Si riscontrano numerosi riesami amministrativi e procedure d'appalto annullate.

Nel contratto sono state apportate numerose modifiche alla qualità, alla quantità o alla descrizione dei beni e dei servizi enunciati nei documenti di gara (descrizione delle prestazioni, specifiche tecniche, ecc.).

SUGGERIMENTI:

- Valutare le eventuali richieste di introdurre varianti, verificarne la legittimità e, ove necessario, chiedere i documenti giustificativi prima di autorizzarle.
- Durante le missioni di controllo di progetti ad alto rischio, chiedere ai clienti di informare la banca di eventuali varianti autorizzate per uno qualsiasi dei contratti firmati e per un importo qualsiasi.
- Utilizzare le missioni di controllo da parte del gruppo operativo per verificare che le merci, i lavori e i servizi chiave esistano realmente. Le ispezioni possono confermare che l'avanzamento dei lavori è coerente con i verbali di ultimazione rilasciati, che i

documenti giustificativi sono adeguati, che i funzionari stanno certificando correttamente la ricezione puntuale di beni e servizi.

- Richiedere che i progetti ad alto rischio siano sottoposti annualmente a verifiche indipendenti sotto il profilo tecnico, finanziario e degli appalti.
- Nelle missioni di controllo includere le visite sul posto da parte degli esperti tecnici.
- Introdurre una formazione in materia di gestione contrattuale rivolta ai funzionari del progetto.
- Nell'ambito di un esame della gestione finanziaria e dell'aggiudicazione degli appalti, verificare in modo specifico la supervisione della gestione contrattuale — liste dei pagamenti per contratto o per contraente, verifiche finalizzate a identificare i pagamenti doppi e certificazione delle merci e dei servizi ricevuti.
- Introdurre procedure rigorose di gestione dei reclami e divulgarle.

Allegato 1: Modello di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi

Titolo del contratto:

Riferimento: (numero della gara d'appalto):

Io, sottoscritto/a, in qualità di membro del comitato di apertura / in qualità di membro del comitato di valutazione / in qualità di responsabile della valutazione dei criteri (di esclusione) e (di selezione) / in qualità di responsabile del monitoraggio delle attività / essendo stato autorizzato a modificare parte del contratto per la procedura d'appalto pubblico di cui sopra, dichiaro di essere a conoscenza dell'articolo 57 del regolamento finanziario, il quale dispone quanto segue:

"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.

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 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 familiari⁵, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico⁶ o da qualsiasi altra comunanza d'interessi con il destinatario⁷."

[Inserire la normativa nazionalela quale dispone: (se del caso/laddove applicabile)]

Dichiaro di non trovarmi, per quanto mi è dato di sapere, in una situazione di conflitto d'interessi con gli operatori che hanno [presentato domanda di partecipazione a questa procedura d'appalto] [presentato un'offerta nell'ambito del presente appalto], in qualità di singoli offerenti o membri di un consorzio, o con i subappaltatori proposti.

A quanto mi consta, non esistono circostanze o fatti - passati, presenti o suscettibili di insorgere

⁵ Legame familiare di "x" grado, matrimonio o unione civile registrata.

⁶ Relazione contrattuale o consulenza retribuita o non retribuita attualmente applicabile.

⁷ Ivi incluso il lavoro volontario, il membro di un consiglio o di un consiglio direttivo.

nel prossimo futuro - che potrebbero mettere in discussione la mia indipendenza agli occhi di una qualsiasi delle parti.

Confermo che, qualora venissi a scoprire o qualora emerga l'esistenza di un simile conflitto di interessi nel corso della procedura di selezione / procedura di valutazione dei criteri / procedura di valutazione [apertura] / esecuzione o modifica del contratto, ne darò immediata comunicazione al consiglio / al comitato e, qualora l'esistenza del conflitto venga confermata, mi ritirerò dalla procedura di valutazione e da tutte le attività connesse.

Mi impegno altresì a mantenere riservate tutte le questioni che mi vengono affidate, nonché qualsiasi informazione riservata che mi verrà comunicata o da me rinvenuta. Non farò alcun uso pregiudizievole delle informazioni che mi verranno rivelate. In modo particolare, mi impegno a mantenere la riservatezza dei documenti e delle informazioni che mi sono stati trasmessi, che ho rinvenuto o preparato nel corso o a seguito della valutazione e confermo che tali informazioni e documenti verranno utilizzati solo ai fini della presente valutazione e non verranno divulgati a terzi. Mi impegno inoltre a non conservare copie scritte delle informazioni fornite.

Firma (data e luogo):

Nome:

Funzione

Allegato 2: Esempi

Caso n. 1

Il dipartimento rumeno per la Lotta antifrode (DLAF) è stato informato dal ministero dello Sviluppo regionale e del turismo di un potenziale conflitto di interessi nell'ambito di un progetto finanziato dal FESR.

Il beneficiario del progetto era un consiglio di contea e il contratto di finanziamento concluso nel 2009 prevedeva il riattamento e l'ammodernamento di 50 km di strade della contea.

In seguito a una procedura d'appalto pubblico nazionale, indetta in conformità della normativa nazionale in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, dei contratti di concessione di lavori pubblici e dei contratti di concessione di servizi, il beneficiario ha aggiudicato al contraente S un contratto di lavori d'importo pari a 10 milioni di euro.

A lavori avviati, il contraente S ha chiesto al beneficiario l'autorizzazione di sostituire, per motivi economici, il fornitore di massicciata inizialmente nominato, con la società F, ottenendo l'approvazione del responsabile dei lavori.

Poco dopo, il contraente S ha chiesto al beneficiario di modificare anche il materiale da costruzione usato per i lavori, cambiandolo da pietra di cava in massicciata di pietrisco e ha presentato rapporti di prova per questo materiale da costruzione, la cui fornitura doveva anch'essa essere effettuata da F. L'approvazione del progettista e del responsabile dei lavori era stata precedentemente ottenuta.

Il consiglio di contea ha stilato i seguenti documenti riguardanti queste due modifiche:

- relazioni firmate dal sovrintendente ai lavori, approvate e controfirmate dal presidente del consiglio di contea;
- un addendum al contratto di lavori, firmato dal presidente del consiglio di contea, contenente l'indicazione del nuovo fornitore del materiale da costruzione.
-

Dalle indagini del DLAF è emerso che F era una società detenuta al 50% da due proprietari, uno dei quali era il genero del presidente del consiglio di contea, ovvero del beneficiario del progetto.

Il DLAF ha quindi concluso che **sussisteva un conflitto d'interessi dal momento che i documenti di accettazione della società F quale fornitore del materiale da costruzione erano stati firmati dal presidente del consiglio di contea, che aveva un'affinità di primo grado con uno dei comproprietari della società.**

Caso n. 2

Il DLAF è stato informato dal ministero dello Sviluppo regionale e del turismo di alcune irregolarità in un progetto finanziato dal programma di coesione economica e sociale nell'ambito di PHARE 2000.

Il beneficiario del progetto era l'operatore economico qui denominato Z e il contratto di finanziamento era stato concluso a sostegno della certificazione del sistema di gestione della qualità di 12 piccole e medie imprese di costruzioni.

Per poter aggiudicare il contratto di servizi di certificazione conformemente alla normativa nazionale in materia di appalti pubblici, il beneficiario aveva nominato un comitato di valutazione composto da cinque membri che avevano firmato dichiarazioni di riservatezza e imparzialità.

Il DLAF ha scoperto che uno dei membri del comitato di valutazione era un revisore contabile che aveva concluso accordi di collaborazione con l'aggiudicatario.

Ciò contravveniva a diversi provvedimenti della pertinente Guida pratica e Guida del richiedente nonché di un allegato all'accordo di sovvenzione, dal momento che **un membro del comitato di valutazione responsabile dell'aggiudicazione del contratto aveva un conflitto di interessi trovandosi in una relazione contrattuale con uno degli offerenti.**

Caso n. 3

Il DLAF è stato informato dal ministero dello Sviluppo regionale e del turismo di alcuni segnali di frode nell'ambito di un progetto finanziato da un programma operativo regionale, asse prioritario 2, finalizzato all'ammodernamento parziale di una strada di contea, il cui beneficiario era un consiglio di contea.

Il contratto di servizi di progettazione era stato aggiudicato tramite gara d'appalto esperita conformemente alla *normativa nazionale in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, degli appalti di concessione di lavori pubblici e degli appalti di concessione di servizi*. Il criterio di aggiudicazione era l' "offerta economicamente più vantaggiosa".

L'impresa aggiudicataria P aveva dichiarato che non intendeva subappaltare alcuna parte del contratto, ma poco dopo si era constatato che aveva subappaltato parti del contratto all'impresa A.

Due funzionari pubblici, membri del comitato di valutazione costituitosi nell'ambito della procedura d'appalto, erano impiegati dalla società A – l'impresa subappaltatrice dell'offerente.

L'autorità di gestione si è rifiutata di pagare i servizi prestati dall'impresa A a causa della situazione di conflitto di interessi tra i membri del comitato di valutazione e il subappaltatore.

Il DLAF ha concluso che si trattava di un **conflitto di interessi** a norma della legislazione nazionale. **Il fatto che due funzionari pubblici del consiglio di contea avessero preso parte alla decisione di aggiudicare il contratto di servizi a P costituiva un profitto materiale indiretto a beneficio della società A, ovvero della società dove lavoravano.**

Caso n. 4

Il DLAF è stato informato da un organismo intermedio per il programma operativo settoriale "Sviluppo delle risorse umane" di un potenziale conflitto di interessi nell'ambito di un progetto finanziato tramite l'asse prioritario 3. Scopo del progetto era quello di introdurre una serie di tecniche e metodi innovativi volti a migliorare la capacità imprenditoriale degli imprenditori e offrire sostegno alle piccole e medie imprese di due regioni.

Il beneficiario era un istituto universitario il cui rappresentante legale era il rettore, il signor C.

Per le attività di informazione del progetto, l'istituto universitario, in qualità di datore di lavoro, aveva concluso un contratto di lavoro individuale con il signor C, il dipendente.

In qualità di rettore dell'università, il signor C aveva quindi nominato il team esecutivo del progetto, di cui anch'egli faceva parte.

Firmando il contratto di lavoro individuale, in qualità di rettore e rappresentante legale del datore di lavoro, da un lato, e in qualità di dipendente e membro del team esecutivo del progetto, dall'altro lato, il signor C aveva di fatto firmato un contratto con se stesso, ottenendo quindi un profitto materiale diretto per se stesso, ossia la promessa di una retribuzione supplementare.

A norma della Carta universitaria (recante attuazione della normativa nazionale in materia di istruzione), l'università è un'istituzione d'interesse pubblico e il rettore è il suo direttore esecutivo. Il DLAF ha quindi stabilito che, a norma del diritto nazionale, sussistevano motivi per avviare un procedimento legale per un illecito penale.