

Spett.le GAL Terra Barocca s.c.r.l.

Piazza Matteotti n. 8

97015 Modica

a mezzo pec: galterrabarocca@pec.it

a mezzo p.e.o. amministrazione@galterrabarocca.it

e p.c. direttore@galterrabarocca.it

OGGETTO: Analisi normativa e indicazioni operative per la corretta gestione del conflitto di interessi all'interno del GAL Terra Barocca s.c.r.l.

1. La questione affrontata.

In qualità di consulente del GAL in materia di trasparenza e anticorruzione, mi è stato richiesto un parere legale relativo alla gestione delle ipotesi di conflitto di interessi che potrebbero sorgere nello svolgimento delle attività del GAL Terra Barocca. Il GAL è un ente il cui scopo è l'attuazione delle politiche di sviluppo comunitario, che si sostanziano nei programmi comunitari, quali i Fondi Strutturali e i Fondi di Investimento europeo per lo sviluppo rurale.

La giurisprudenza lo ha giuridicamente inquadrato come un organismo di diritto pubblico, dal momento che esso, sebbene sia connotato da una struttura privatistica agisce per il perseguimento di interessi generali, è finanziato dall'Unione Europea ed è un ente senza scopo di lucro.

Sebbene abbia natura in organismo di diritto pubblico, il GAL è composto per la maggioranza da soci privati, che operano nel settore d'interesse dell'ente. Ciò aumenta il rischio che possano sorgere dei conflitti di interesse tra il GAL e i suoi soci privati, che potrebbero avere interesse diretto alla partecipazione alle attività di attuazione dei programmi di investimento comunitario sopra citati.

2. Il quadro normativo di riferimento.

Al fine di fornire il quadro giuridico della questione, è innanzitutto necessario individuare i riferimenti normativi in materia di conflitto di interesse all'interno del nostro ordinamento.

La disciplina generale in materia di conflitto di interessi è dettata dalla l. 241/1990, legge sul procedimento amministrativo, che all'art. 6 bis prevede che *“il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale)”*.

Altro utile riferimento normativo può essere individuato all'interno del codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 50/2016, che all'art. 42 comma 2 prevede che *“Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, 62”*.

Oltre alla normativa nazionale fin qui richiamata, in considerazione della specifica attività svolta dal GAL nell'attuazione di programmi comunitari in materia di sviluppo rurale, è necessario fare riferimento anche al regolamento europeo n. 1303/ 2013, il quale all'art. 34 comma 2 lett. b) nel definire e disciplinare i compiti del GAL prevede che essi debbano *“elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, che garantiscano che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta”*.

La normativa nazionale e comunitaria in materia di conflitto di interesse è stata poi oggetto di successiva interpretazione nel Vademecum recante *“Il conflitto di interessi in Leader”* del settembre 2018, elaborato dal Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Leader, di cui fanno parte come soggetti attuatori proprio i GAL.

Il Vademecum pone l'accento sui processi nei quali è probabile l'insorgenza di un conflitto di interessi e fornisce delle indicazioni per la prevenzione di tale rischio.

In particolare, il conflitto d'interesse nell'attività del GAL potrebbe sorgere nell'ambito delle attività di:

1. PIANIFICAZIONE, ATTUAZIONE E VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO LOCALE: valutazione e decisione della strategia di sviluppo locale (a titolo esemplificativo, individuazione degli interventi di attuazione delle politiche comunitarie), gestione delle procedure per l'attuazione e l'esecuzione degli interventi (elaborazione di bandi/avvisi e criteri di selezione, procedimento di valutazione dei progetti, assegnazione dei contributi).
2. ORGANIZZAZIONE: attività di gestione del GAL (reclutamento del personale, affidamento incarichi e contratti).

Il Vademecum, a fronte di tali criticità, non vieta comunque la partecipazione dei partner privati, anche componenti dell'organo amministrativo, alle iniziative del GAL, ma individua una serie di accorgimenti per neutralizzare il conflitto di interessi.

In particolare, si riportano di seguito alcune delle misure da adottare:

1. mappatura delle aree e dei processi maggiormente esposti a rischio di conflitto di interessi;
2. introduzione del concetto di “collegamento di interessi”;
3. adozione di un “Regolamento di gestione del conflitto di interessi”, con specifiche sezioni dedicate alla gestione di processi particolarmente esposti al rischio, con specifiche regole da seguire in caso di conflitto di interessi;
4. promozione di percorsi formativi specialistici per aumentare la consapevolezza sui rischi, ridurre i gap cognitivi associati al conflitto di interessi, migliorare la qualità dell'autovalutazione da parte dei singoli professionisti.

Il conflitto di interessi, si pone infatti come una situazione generalmente rimediabile, attuando specifici accorgimenti, consistenti in meccanismi di incompatibilità e di astensione nel caso in cui il collegamento di interessi possa trasformarsi in un conflitto.

3. Il caso del GAL Terra Barocca.

Il GAL Terra Barocca è una società consortile a responsabilità limitata, formata da un'assemblea dei soci e da un Consiglio di Amministrazione.

Il CdA, che è composto da 3 soci pubblici (Comuni) e 4 soci privati, è l'organo amministrativo, al quale spetta il compito di adottare tutte le decisioni necessarie alla corretta ed efficace attuazione della SSLTP (art. 7 del Regolamento Interno del GAL).

All'interno del GAL Terra Barocca le ipotesi di conflitto di interesse in sede di pianificazione, attuazione e valutazione degli interventi comunitari, in considerazione della forma giuridica dell'ente, potrebbero sorgere:

- in sede di pianificazione, in capo ai soci privati membri del consiglio di amministrazione. In questo caso infatti, i singoli soci privati potrebbero avere interesse all'approvazione, tra quelle proposte, di una determinata strategia, in linea con i loro interessi privati.
- In sede di attuazione e valutazione, in capo ai soci privati membri del consiglio di amministrazione, ai membri della commissione di valutazione, in sede di approvazione dei

bandi/avvisi, dei criteri di valutazione, nonché in tutto l'iter procedurale relativo all'attuazione dell'intervento e, altresì, in sede di individuazione dei membri delle commissioni giudicatrici.

- In sede di organizzazione e di attuazione degli interventi in attuazione della PAL (interventi “a regia GAL”), in capo ai soci privati anche non membri del CdA, in capo ai consulenti esterni e ai dipendenti del GAL.
- Nell'ambito delle attività organizzative e di funzionamento dell'ente, in capo ai membri del CdA, i dipendenti, i consulenti esterni e i soci privati del GAL (acquisti, reclutamento di personale).

3.1 Regolamento

A tal fine, conformemente alle indicazioni normative e regolamentari fin qui richiamate, il GAL si è dotato di un regolamento interno che disciplina specificamente le ipotesi di conflitto di interessi (titolo V del regolamento, articoli 23-28), che di seguito si riportano.

Art. 23- Norme generali

Nell'attuazione del Piano di Azione Locale “Esportiamo i prodotti, accogliamo i turisti, sosteniamo il territorio. La crescita del territorio parte dal territorio”, il GAL ha l'obbligo di evitare l'insorgere di conflitti di interesse e di incompatibilità e di garantire la separazione delle funzioni.

Nell'attuazione della SSLTP, il GAL evita l'insorgere di conflitti di interesse con le incompatibilità ricorrenti nei seguenti casi:

1. tra i componenti del Consiglio di Amministrazione del GAL ed i soggetti preposti alla istruttoria/selezione/valutazione dei progetti;
2. tra i componenti della commissione di valutazione (ovvero i soggetti preposti all'istruttoria/ selezione/valutazione dei progetti) ed i partecipanti ai bandi o avvisi pubblici;
3. tra i componenti della commissione di valutazione, in quanto colui che partecipa alla fase istruttoria di un determinato progetto/intervento, non può partecipare al processo di controllo dello stesso progetto/intervento;
4. tra i componenti del Consiglio di Amministrazione del GAL ed i partecipanti ai bandi o avvisi pubblici. I conflitti di interesse possono essere insiti nel ruolo ricoperto oppure emergere in relazione a particolari procedimenti.

Nel primo caso infatti, i componenti del Consiglio di Amministrazione, gli eventuali revisori dei conti e sindaci, nonché il Responsabile di Piano, il RAF, sono tenuti a rilasciare una dichiarazione annuale di inconfirabilità e incompatibilità ai sensi del D.lgs. n. 39/2013, secondo il modello fornito dall'Ufficio di Piano. Nel secondo caso, il conflitto di interesse può essere potenziale o manifestarsi, in relazione alle fasi procedurali individuate nell'ambito del procedimento amministrativo relativo alla concessione di contributi o all'affidamento di incarichi [...].

Art. 24- Incompatibilità: membri del Consiglio di Amministrazione

I membri del Consiglio di Amministrazione aventi un interesse diretto o indiretto, o rappresentanti di soggetti aventi un interesse diretto in un determinato progetto, non possono partecipare alle decisioni in merito al progetto stesso. In tal caso i membri interessati sono obbligati ad abbandonare la seduta. Il verbale del Consiglio di Amministrazione deve riportare l'uscita del membro ed i motivi. Per evidenti motivi di trasparenza, i componenti privati del Consiglio di Amministrazione del GAL non potranno essere destinatari ultimi e/o soggetti attuatori di tutti gli interventi previsti dalla SSLTP. I membri del Consiglio di Amministrazione non possono fare parte della commissione di selezione e valutazione delle domande.

I membri del Consiglio di Amministrazione non possono fare parte della commissione di selezione e valutazione delle istanze di contributo e/o delle domande di partecipazione a procedure di selezione e/o procedure di affidamento di forniture di beni, prestazioni di servizi o incarichi.

Non è ammissibile, altresì, la stipula di contratti per affitto locali e attrezzature o quant'altro con Soci componenti dell'organo decisionale del GAL, con loro coniugi, parenti e affini entro il quarto grado e con persone (o società ad essi riconducibili) aventi con il GAL stesso un rapporto di lavoro.

Art. 25 – Incompatibilità: Soci e Partner

Sui progetti realizzati nell'ambito della SSLTP, non è ammissibile l'affidamento di incarichi diretti in qualità di consulenti o di tecnici ai Soci del GAL, ai coniugi, ai parenti e affini entro il quarto grado e alle persone aventi con il GAL stesso un rapporto di lavoro. Non è ammissibile, altresì, la stipula di contratti per affitto locali e attrezzature o quant'altro con Soci componenti dell'organo decisionale del GAL, con loro coniugi, parenti e affini entro il quarto grado e con persone (o società ad essi riconducibili) aventi con il GAL stesso un rapporto di lavoro.

I Soci privati del GAL che assumono la carica di amministratore del GAL, i soggetti giuridici di diritto privato rappresentati all'interno del Consiglio di Amministrazione del GAL e gli amministratori stessi rappresentanti di parte privata non potranno beneficiare direttamente né indirettamente dei contributi erogabili a valere sul PAL, né potranno essere fornitori del GAL nell'ambito dell'attuazione del PAL.

Invece, i Soci privati che non assumano la carica di amministratore del GAL, i soggetti giuridici non rappresentati all'interno dell'organo decisionale del GAL ed i partner, possono partecipare alle procedure di evidenza pubblica per beneficiare dei contributi erogabili a valere sul PAL e per essere inseriti nella Long List dei del GAL.

Art. 26 - Incompatibilità: personale del GAL

Il personale che opera presso il GAL nell'ambito dell'attuazione del PSR 2014-2020 della Regione Siciliana (indipendentemente dalla tipologia di contratto) non deve svolgere altre attività economiche che lo pongano in conflitto di interessi, in particolare per quanto riguarda i rapporti con i richiedenti, i beneficiari e tutto quanto inerente la presentazione e la gestione delle domande di sostegno sul PSR nell'area di riferimento del GAL.

Qualora si verifichi tale condizione, precedentemente non supportata da "attestazione di merito" di cui al successivo punto, il GAL interromperà ogni rapporto lavorativo con i soggetti che si sono posti in conflitto di interessi.

Inoltre, ai sensi dell'art. 35-bis del D.lgs. 165/2001, così come introdotto dall'art. 1, comma 46, della L. 190/2012, coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

- 1. non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'istruttoria per l'accesso a contributi né di commissioni di selezione;*
- 2. non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*
- 3. non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.*

Sui progetti realizzati nell'ambito del PAL, non è ammissibile l'affidamento di incarichi diretti in qualità di consulenti o di tecnici ai Soci del GAL, ai coniugi, ai parenti e affini entro il quarto grado e alle persone aventi con il GAL stesso un rapporto di lavoro. Non è ammissibile, altresì, la stipula di contratti per affitto locali e attrezzature o quant'altro con Soci componenti dell'Organo decisionale del GAL, con loro coniugi, parenti e affini entro il quarto grado e con persone (o società ad essi riconducibili) aventi con il GAL stesso un rapporto di lavoro.

Il dipendente, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, o collaboratore è tenuto a comunicare –non appena ne viene a conoscenza– al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, di essere stato sottoposto a procedimento di prevenzione ovvero a procedimento penale per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

Ai sensi dell'art. 6-bis della L. n. 241/90, così come introdotto dall'art. 1, comma 41, della L. 190/2012, il Responsabile Unico del Procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione di Piano.

Le procedure relative alle iniziative di Prevenzione della Corruzione, sono meglio descritte e subordinate al Piano Anticorruzione adottato dal GAL.

Art. 27 - Incompatibilità: commissione di valutazione

Non possono far parte della commissione i membri del Consiglio di Amministrazione del GAL o i rappresentanti di soci che siano coinvolti direttamente od indirettamente, mediante proprie strutture tecniche, nella predisposizione e progettazione delle domande di sostegno. Ogni membro della commissione è tenuto alla segretezza sia durante l'istruttoria che al termine per tutto quanto concerne l'iter procedurale istruttorio.

Art. 28 - Attestazione di merito

Tutti i soggetti coinvolti a vario titolo come "personale" del GAL dovranno produrre, prima di procedere allo svolgimento delle attività potenzialmente soggette al conflitto di interessi, una dichiarazione attestante l'esistenza o meno di rapporti diretti o indiretti con i richiedenti/beneficiari. Su eventuali situazioni di conflitto di interessi il Responsabile di Piano dovrà informare il Consiglio di Amministrazione, che si esprimerà in merito secondo quanto disposto dai precedenti punti.

Nel caso in cui si dovessero determinare situazioni di conflitto di interessi, incompatibilità e/o sovrapposizione di funzioni, il GAL "Terra Barocca" deve risolverle immediatamente e comunque non oltre 10 gg. da quando si è determinata una delle situazioni sopracitate ovvero da quando il GAL ne è venuto a conoscenza.

In relazione agli argomenti da trattare ed alla fase del procedimento, i soggetti interessati hanno l'obbligo di rendere una dichiarazione scritta sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (ai sensi del DPR 455/2000, art. 47), circa la presenza o meno di potenziali conflitti di interesse, redatta secondo la modulistica allegata alle Linee Guida per l'attuazione della Misura 19 del PSR Sicilia 2014-2020, approvate con D.D.G. n. 1757/2018 del 24 luglio 2018 (Allegati n. 4_a, 4_b, 4_c). I soggetti in potenziale conflitto di interessi dovranno, in tal caso, astenersi dal partecipare alla discussione e alla votazione.

Il regolamento sopra riportato, correttamente individua tutte le ipotesi di conflitto di interesse potenziale, che potrebbero verificarsi in capo ai soci privati del GAL componenti del CdA, i componenti della commissione di valutazione e il personale del GAL e ne fornisce la corretta soluzione, ad eccezione della previsione contenuta nell'art. 24 comma 1 del Regolamento interno, nella parte in cui prevede che i soci privati del GAL, componenti del CdA "non potranno essere destinatari ultimi e/o soggetti attuatori di tutti gli interventi previsti dalla SSLTP".

Tale previsione appare eccessivamente rigida e non necessaria ai fini della prevenzione del conflitto di interessi. È invece opportuno riformulare l'art. 24 come segue:

Art. 24- Incompatibilità: membri del Consiglio di Amministrazione

I membri del Consiglio di Amministrazione aventi un interesse diretto o indiretto, o rappresentanti di soggetti aventi un interesse diretto in un determinato progetto, non possono partecipare alle decisioni in merito al progetto stesso. In tal caso i membri interessati sono obbligati dichiarare, ai sensi dell'art. 47 del DPR 445/2000, l'esistenza di un conflitto di interessi e abbandonare la seduta. Il verbale del Consiglio di Amministrazione deve riportare l'uscita del membro ed i motivi. I membri del Consiglio di Amministrazione non possono fare parte della commissione di selezione e valutazione delle domande.

I membri del Consiglio di Amministrazione non possono fare parte della commissione di selezione e valutazione delle istanze di contributo e/o delle domande di partecipazione a procedure di selezione e/o procedure di affidamento di forniture di beni, prestazioni di servizi o incarichi.

Non è ammissibile, altresì, la stipula di contratti per affitto locali e attrezzature o quant'altro con Soci componenti dell'organo decisionale del GAL, con loro coniugi, parenti e affini entro il quarto grado e con persone (o società ad essi riconducibili) aventi con il GAL stesso un rapporto di lavoro.

3.2 Piano Triennale Anticorruzione

E' in corso di adozione il piano triennale anticorruzione del GAL Terra Barocca, all'interno del quale verranno analizzati i settori dell'organizzazione che presentano criticità in termini di anticorruzione e di conflitto di interessi, e verranno indicati gli specifici rimedi adottati dall'ente.

Pertanto, il GAL Terra Barocca, oltre che a livello regolamentare, porrà attenzione a tali criticità anche a livello programmatico.

L'adozione del Piano Triennale Anticorruzione, rappresenta altresì un modo per comunicare all'esterno l'attenzione del GAL a questa tematica, nonché l'esistenza di apposite misure volte a contrastare il fenomeno, così da contribuire alla diffusione di una percezione positiva sul tema, nella collettività.

4. Conclusioni

Per tutto quanto fin qui esposto, si conferma la sussistenza di una totale incompatibilità sui progetti a regia diretta (PAL) per i soci componenti del consiglio di amministrazione, (ai loro coniugi, ai parenti e affini entro il quarto grado), come correttamente prevista dal Regolamento, mentre sui progetti attuativi della SSLTP (c.d. "a bando"), nei limiti esposti sopra, si conferma l'insussistenza di alcuna preclusione di partecipazione per i membri del CdA, ove gli stessi si astengano dal partecipare alle fasi decisionali della procedura e alle successive fasi di verifica, istruttoria e concessione dei benefici richiesti. In assenza di tali tutele e astensioni persistono i potenziali conflitti di interesse e incompatibilità.

Ancora, non è ammissibile la stipula di contratti per affitto locali e attrezzature o quant'altro con soci componenti dell'Organo decisionale del GAL (CdA), con loro coniugi, parenti e affini entro il quarto grado e con persone (o società ad essi riconducibili) aventi con il GAL un rapporto di lavoro.

Inoltre, i componenti dell'Organo decisionale, gli eventuali revisori dei conti e sindaci, nonché il Responsabile di Piano, il Responsabile Amministrativo Finanziario, sono tenuti a rilasciare una dichiarazione annuale di inconferibilità e incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013.

Resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

Cordiali saluti.

avv. Giulia Campo