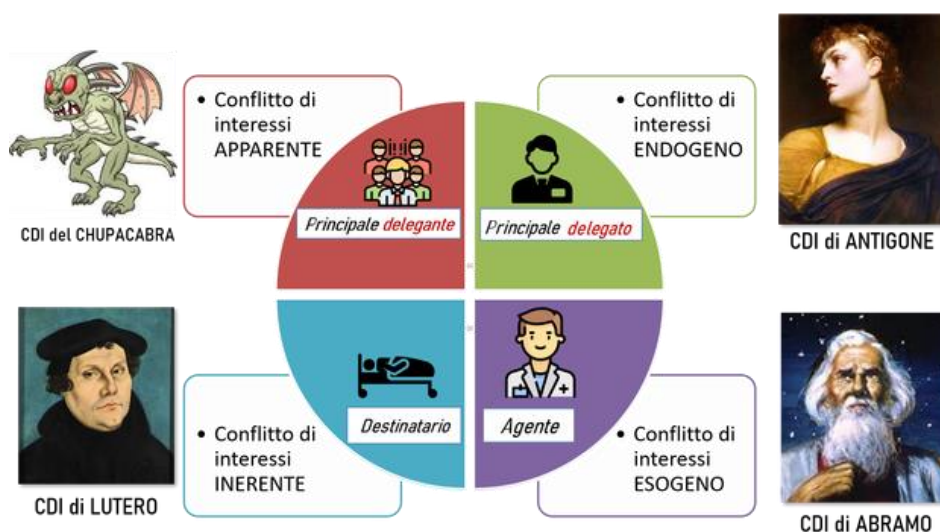


Il conflitto di interessi che non c'era: Abramo, Antigone, Lutero e il Chupacabra



SPAZIOETICO ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE

Indice

1. PRIMO PASSO: Oltre il modello principale agente	2
2. SECONDO PASSO: Il modo più semplice per definire una cosa complessa	3
3. TERZO PASSO: Dimmi da dove provieni e ti dirò chi sei.....	5
3.1. Conflitto di interessi "esogeno".....	6
3.2. Conflitto di interessi "apparente"	8
3.3. Conflitto di interessi "endogeno"	10
3.4. Conflitto di interessi "inerente"	13
4. QUARTO PASSO: Dimmi da dove provieni e saprò come gestirti.	15



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 4.0 Internazionale.

Da un po' di tempo la nostra riflessione (e parte dei nostri corsi di formazione) sono concentrati sul fenomeno del conflitto di interessi. Un fenomeno complesso, la cui gestione è spesso ridotta ad un semplice adempimento burocratico (una firma in calce a un modulo che suggerisce tra le righe che è meglio non averli i conflitti di interessi!)

In realtà il conflitto di interessi non è una condotta illecita, ma una situazione di fatto che può, se non correttamente gestito, diventare un precursore della corruzione.

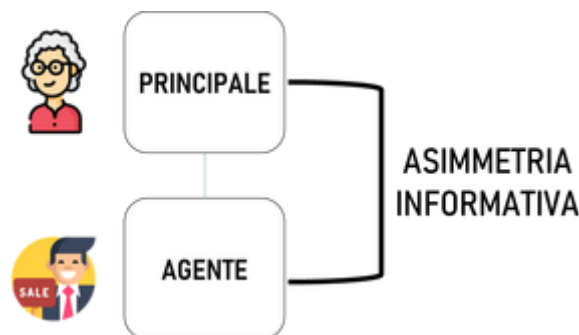
E' difficile comprendere il fenomeno, ma lo è ancora di più trovare dei modelli che riescano a tradurre questa complessità in modo efficace dal punto di vista formativo.

Ci abbiamo messo quattro anni a comprendere i meccanismi che avviano ed alimentano un conflitto di interessi ed altri due per imparare a raccontarlo nel migliore dei modi. E' stato un percorso lungo e faticoso e ringraziamo chi ha partecipato ai nostri corsi (e ci ha proposto situazioni concrete da decodificare). Ringraziamo anche i nostri casi che, quasi vivendo di vita propria, ci hanno condotto là dove mai avremmo pensato di arrivare.

Fare formazione sul conflitto di interessi presuppone il possesso di una precisa strategia che consiste in almeno quattro passi, compiuti i quali un formatore può responsabilmente auto-dichiararsi un umile apprendista in questa appassionante materia.

1. PRIMO PASSO: Oltre il modello principale agente

Il modello Principale-Agente, elaborato negli anni '70 nell'ambito delle scienze politiche ed economiche, studia la situazione in cui un soggetto o un ente, che chiamiamo Agente, è in grado di prendere delle decisioni o di intraprendere delle attività per conto di un altro soggetto o ente, il Principale, ma le due parti hanno interessi divergenti e informazioni asimmetriche.



L'Agente, infatti, potrebbe avere più informazioni. Si potrebbe, cioè, trovare in una situazione di "asimmetria informativa" nei confronti del Principale e sfruttare tale asimmetria per promuovere interessi privati, che chiameremo "secondari".

Gli interessi secondari si chiamano così non perché siano meno importanti, ma perché fanno parte della sfera personale degli agenti, mentre quelli primari fanno riferimento esclusivamente al Principale.

In questa situazione, l'Agente potrebbe commettere un azzardo morale, cioè agire nel proprio interesse, ledendo gli interessi del Principale.

Il modello Principale-Agente può essere applicato anche alla pubblica amministrazione, con l'accortezza di aggiungere due ruoli, uno sopra il principale e uno sotto l'agente: è il "Modello di Agenzia Estesa" che vi mostriamo nella seguente immagine:



Imparare a decodificare gli eventi di corruzione attraverso il modello Principale-Agente non è semplice, occorre esplorare in profondità gli abissi degli interessi secondari e scalare le innevate vette degli interessi primari, confondendosi a volte tra le asimmetrie informative che, come trappole, sono disseminate lungo i nodi che legano tutti i componenti.

Tuttavia è indispensabile per chiunque voglia affrontare con serietà e dedizione la complessità del fenomeno corruttivo armarsi e cominciare a fare pratica con questo strumento.

2. SECONDO PASSO: Il modo più semplice per definire una cosa complessa

Il peggior modo per affrontare un fenomeno sfuggente e complesso, come il conflitto di interessi, è proprio definirlo in maniera fumosa e complicata. Alcuni tentativi di definizione, negli ultimi, sono stati proposti da ANAC e dal Consiglio di Stato.

Una definizione alquanto complicata di conflitto di interessi è contenuta nelle "Linee Guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del SSN", approvate il 20 settembre 2016, da ANAC, Ministero della Salute e AGENAS (1).

In questo documento, vengono identificate ben 5 tipologie di conflitto di interessi:

- *Conflitto di interessi attuale*, che è presente al momento dell'azione o decisione dell'agente pubblico;
- *Conflitto di interessi potenziale*, che potrà diventare attuale in un momento successivo;
- *Conflitto di interessi apparente*, che può essere percepito dall'esterno come tale;

- *Conflitto di interessi diretto*, che comporta il soddisfacimento di un interesse dell'agente pubblico;
- *Conflitto di interessi indiretto*, che attiene a entità o individui diversi dall'agente pubblico.

Questa non è propriamente una definizione. E' una catalogazione che rischia però di trarre in inganno: non esistono conflitti di interessi "potenziali" e "attuali". Il conflitto di interessi è sempre e solo potenziale, perché quando l'interferenza è in atto, siamo già di fronte a un evento corruttivo.

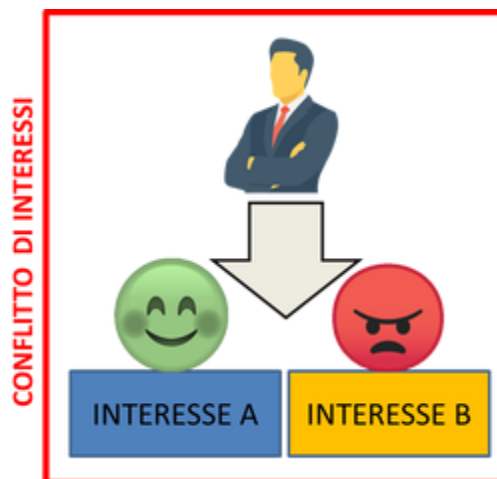
Il filosofo Guglielmo di Ockham scriveva che *"entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem"*: le entità non devono essere moltiplicate senza motivo. Abbiamo bisogno di una definizione più essenziale.

Un passo avanti l'ha fatto ANAC nel PNA 2019, prendendo spunto da un parere del Consiglio di Stato (2):

- *La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria [...]*

Questa definizione ha il merito di chiarire che il conflitto di interessi è una situazione (cioè uno stato di cose) che esiste prima e a prescindere dalla messa in atto di specifici comportamenti e che (come esplicitato nel PNA): *"inquina l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale dell'amministrazione"*. Abbiamo fatto un grosso passo avanti, ma la definizione è ancora troppo specifica: spiega bene il conflitto di interessi che deriva dalla sfera privata dell'agente pubblico e che può incidere (o sembra incidere) sulla sua imparzialità.

Ma non cattura altri fenomeni. Non cattura il conflitto innescato da soggetti diversi dall'agente pubblico, per esempio dai destinatari dei processi di una pubblica amministrazione. E non cattura neppure il conflitto tra interessi "primari", tutto interno alla sfera pubblica, come ad esempio l'attuale conflitto (che pervade la politica e l'opinione pubblica) tra diritto alla sicurezza e il diritto all'accoglienza.



Ma catturare in poche parole la forte variabilità dei conflitti di interessi non è impossibile. Noi, per esempio, crediamo di esserci riusciti usando solo 15 parole:

"Situazione in cui la promozione di un interesse rappresenta una minaccia per un altro interesse"

Il conflitto di interessi è semplicemente questo: un "aut-aut", una situazione in cui non è possibile salvare tutti gli interessi in gioco.

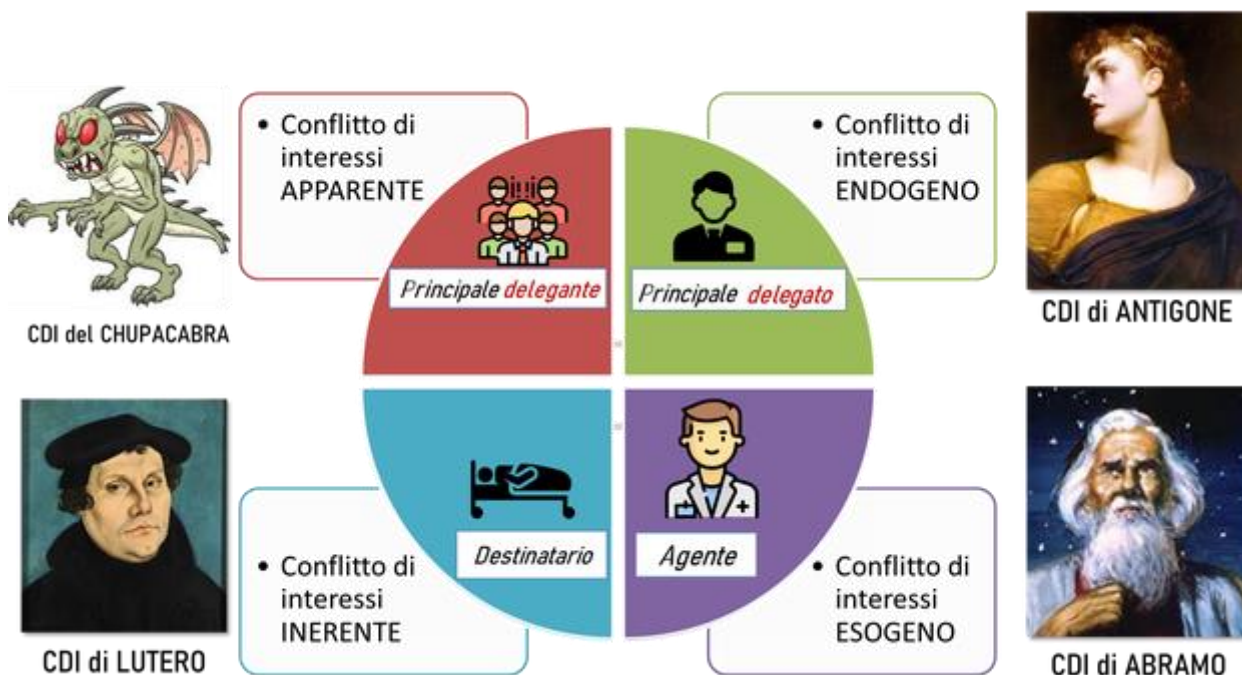
3. TERZO PASSO: Dimmi da dove provieni e ti dirò chi sei

La promessa di una definizione così semplice cede ora il passo alla complessità della realtà.

Mentre la definizione essenziale mette al centro il dilemma del conflitto di interessi (l'*aut-aut*), le diverse situazioni che poi troviamo nelle storie e nelle situazioni che affrontiamo (anche noi stessi) sembrano orientarci verso una esplorazione più sofisticata.

I diversi conflitti di interessi, infatti, possono essere descritti ognuno nella loro specificità, semplicemente assumendo il punto di vista dei diversi "ruoli" che abbiamo introdotto nel "Modello di Agenzia Estesa": principale delegante, principale delegato, agente e destinatario.

Se proviamo ad eseguire questo compito, ci renderemo conto che ci troviamo di fronte ad un quadrante: ognuno dei ruoli identificati nella Relazione di Agenzia estesa porta con sé uno specifico conflitto di interessi. Quello che abbiamo scoperto è che, a volte (anzi spesso), i diversi conflitti di interessi si sommano, aumentando il rischio che quella particolare condizione possa generare una interferenza e minare la credibilità dell'azione amministrativa.



Ma andiamo per ordine...

3.1. Conflitto di interessi “esogeno”



Se assumiamo il punto di vista dell'Agente, avremo il conflitto di interessi “ESOGENO”. E' la tipologia di conflitto di interessi più nota, che dipende dagli interessi che “corrono” sulle relazioni della sfera privata dell'Agente e che coinvolge l'Agente e il Principale (delegato o delegante). Nel conflitto ESOGENO, cioè, uno o più interessi secondari dell'Agente entrano in conflitto con gli interessi primari del Principale. E si determina una minaccia concreta all'imparzialità.

E' un conflitto di interessi diffuso ma terribile: è la situazione in cui si è trovato il povero Abramo, quando Dio, per testare la sua fede gli disse: “Prendi tuo figlio, il tuo unico figlio che ami, Isacco, va' nel territorio di Moria e offrilo in olocausto su di un monte che io ti indicherò” (Genesi, 22, 2).

Ma è anche la situazione in cui si trova il dott. T. Piazza:

Il dottor T. Piazza è il Presidente di una Commissione di concorso per un posto da funzionario amministrativo presso il Comune di Sistemato di Sopra.

Tra i candidati ammessi al concorso c'è anche sua figlia Assunta.

Il conflitto di interessi del dottor T. Piazza si genera dagli interessi supportati dalla rete di relazioni della sua sfera privata. Per questo lo abbiamo chiamato “esogeno”, perché si genera all'esterno della relazione di agenzia che lo lega con il suo Principale pubblico.

Questo conflitto di interessi coinvolge l'Agente (dottor T. Piazza) ed il Principale delegato (Comune di Sistemato di Sopra). Uno o più interessi secondari della sfera privata dell'Agente entrano in conflitto con gli interessi primari del principale delegato. Ha un'intensità tale da minacciare l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Ed ecco che la nostra definizione “essenziale” entra in scena. Il dottor Piazza (l'Agente) si trova in una situazione in cui la promozione degli interessi della figlia (interessi secondari) rappresenta una minaccia per l'interesse primario del suo Principale pubblico (Comune), in particolare per l'interesse a selezionare il miglior candidato possibile (buon andamento), garantendo a tutti i candidati le stesse opportunità (imparzialità).

Ma seguiamo con attenzione in che brutta storia si è cacciato il dottor Vendetta.

Il dottor Vendetta, pur vivendo in Regione Vandalia, è Ispettore sanitario di una delle ASL della Regione Tranquilla.

Purtroppo nella sua vita privata la figlia ha subito un grave episodio di stalking da parte del suo ex fidanzato, Bruno Bruto, che lei ha lasciato perché la picchiava. Grazie anche all'opera indefessa e riservata di convincimento da parte del dottor Vendetta, la figlia ha infine deciso di denunciare Bruno Bruto, che è stato raggiunto da un divieto di avvicinamento alla ragazza.

Bruno Bruto, anche per cambiare aria, viene aiutato dai suoi genitori ad aprire un agriturismo ... proprio in Regione Tranquilla.

Un giorno il dottor Vendetta viene incaricato di effettuare una ispezione presso l'agriturismo di Bruno Bruto.

Davvero una brutta storia. Qui non abbiamo dubbi circa l'INTENSITA' dell'interesse secondario. E' talmente forte che a qualcuno di voi sarà venuto in mente di consigliare al dottor Vendetta di non astenersi per fargliela pagare a Bruno Bruto!

Con il dottor Indiretti, invece, avremmo qualche dubbio in più...

Il dottor INDIRETTI fa parte di una Commissione di gara che sta decidendo a quale operatore economico affidare la fornitura di computer dell'Amministrazione.

Quando apre la busta si rende conto che l'offerta tecnica proviene da una ditta in cui lavora come magazziniere il parente di una sua carissima amica.

Nel conflitto di interessi "esogeno", lo avrete capito, il motore è la "RELAZIONE SENSIBILE" della sfera privata dell'Agente. L'intensità dell'interesse secondario dipende dall'intensità della relazione, che influenza l'intensità delle relazioni indirette. E quelle del dottor Piazza e del dottor Vendetta e del dottor Indiretti sono situazioni davvero emblematiche, ispiratrici di conflitti di interessi che si perdono nella notte dei tempi e occupano ancora pagine e pagine di sentenze dei Giudici amministrativi.

Dunque in breve:

- Si definisce ESOGENO il conflitto di interessi che viene generato dagli interessi supportati dalla rete di relazioni della sfera privata dell'Agente.
- E' la tipologia di conflitto di interessi più nota.
- Coinvolge l'Agente e il Principale delegato.
- Uno o più interessi secondari della sfera privata dell'Agente entrano in conflitto con gli interessi primari del principale delegato.
- Se l'interesse secondario dell'Agente è sufficientemente INTENSO esso è idoneo a minacciare l'imparzialità dell'azione amministrativa.
- Il conflitto di interessi ESOGENO è caratteristico di quei ruoli pubblici che gestiscono interessi delegati.

3.2. Conflitto di interessi “apparente”



Se assumiamo il punto di vista del Principale delegante, avremo un conflitto di interessi APPARENTE altrimenti noto come “conflitto di interessi del Chupacabra!”

Il Chupacabra è una specie di animale vampiro, che ha l’abitudine di uccidere le capre e animali da cortile dissanguandoli. E’ una sorta di “leggenda metropolitana” che si è diffusa in America Latina a partire dalla metà degli anni ‘90.

Ovviamente il Chupacabra non esiste, anche se è stato avvistato da diverse persone e anche se, effettivamente, ci sono stati dei casi di animali morti dissanguati. Si è trattato, probabilmente, di un *qui pro quo* che ha assunto, in certi casi, le dinamiche di una allucinazione collettiva.

I presunti animali “vampirizzati” erano semplicemente animali predati dai coyote e morti per un trauma interno: dopo alcune ore dalla morte sembravano dissanguati, perché nei cadaveri il sangue si concentra nelle parti più basse del corpo e i tessuti sembrano privi di sangue. E i presunti avvistamenti del Chupacabra (descritto come un mostruoso quadrupede senza peli) altro non erano che avvistamenti di animali anziani con la rogna!

Anche nel conflitto di interessi APPARENTE i confini tra realtà e apparenza, tra fatti e interpretazione dei fatti (in una situazione di asimmetria informativa), tendono a confondersi. Il conflitto di interessi APPARENTE viene innescato dal Principale delegante, cioè dalla collettività e dai *mass media* (*social network*, giornali, televisione, ecc....) che, contemporaneamente, danno voce e strutturano la pubblica opinione.

Si definisce APPARENTE non perché non esista, ma perché dipende dalle ASPETTATIVE della collettività e perché è vincolato al «punto di vista» del Principale delegante, che è un punto di vista esterno alla pubblica amministrazione.

Il conflitto di interessi APPARENTE potrebbe anche essere INFONDATO: il Principale delegante infatti, non avendo tutte le informazioni, può interpretare in modo errato l’operato dei soggetti delegati.

Lo sa bene il Direttore Generale della ASL di San Striminzio:

L’Azienda Sanitaria di Striminzio sullo Stretto ha appena acquistato un terreno adiacente al proprio ospedale, per ingrandire il Pronto Soccorso.

Era l’unico terreno disponibile. Ed è stato venduto ad un prezzo stimato da un perito.

*Malauguratamente, il proprietario del terreno è il cugino del Direttore Generale dell'Azienda...
E già negli stretti vicoli di Striminzio la gente mormora e ipotizza loschi «Affari di Famiglia».*

Il conflitto di interessi APPARENTE è innescato dal Principale delegante che ha, di norma, una ASPETTATIVA DI IMPARZIALITÀ nei confronti degli Agenti e dei Principali delegati. Si aspetta cioè che i soggetti delegati non favoriscano interessi secondari, non sacrifichino interessi primari e garantiscano l'esercizio dei DIRITTI. E genera sfiducia nei confronti dei soggetti incaricati di promuovere l'interesse pubblico (politici e funzionari pubblici).

Il conflitto di interessi APPARENTE non è sempre infondato, come dimostra la conclusione del nostro caso:

Il noto programma televisivo "Le Faine" realizza una inchiesta, da cui emerge che l'Assessorato Regionale alla Sanità si era inizialmente opposto all'ampliamento del Pronto Soccorso, che non soffriva di carenza di spazi, ma piuttosto di una cronica carenza di personale. In realtà, l'unico ad averci guadagnato, dall'ampliamento del Pronto Soccorso è il cugino del Direttore Generale, che ha potuto vendere un terreno ad un prezzo superiore a quello di mercato, grazie alla valutazione effettuata da un perito compiacente! Quindi, il conflitto di interessi APPARENTE non era infondato: era in un certo senso "la spia" dell'esistenza di un conflitto di interessi ESOGENO, degenerato in corruzione, intesa come uso delle risorse e dei poteri delegati teso a favorire degli interessi privati!

Ed ecco che la nostra definizione "essenziale" entra in scena. L'Agente si trova in una situazione in cui la promozione degli interessi del Principale (ASL di Striminzio) sembra, agli occhi del Principale Delegante, rappresentare una minaccia alla percezione di imparzialità, dal momento che quell'acquisto sembra premiare gli interessi secondari dell'Agente.

In sintesi, il conflitto di interessi APPARENTE:

- si innesca quando il Principale delegante si convince che i soggetti delegati stanno mettendo a rischio l'interesse primario all'imparzialità;
- mette a rischio la PERCEZIONE DI IMPARZIALITÀ dell'azione amministrativa.
- Se non gestito, genera sfiducia nel Principale delegante;
- è vincolato al «punto di vista» del Principale delegante, che è un punto di vista esterno;
- potrebbe anche essere INFONDATO: il Principale delegante infatti, non avendo tutte le informazioni, può interpretare in modo errato l'operato dei soggetti delegati;
- può essere, alcuni casi, la "spia" dell'esistenza di conflitti di interessi ESOGENI.

Fino ad ora abbiamo parlato di conflitti di interessi già identificati dalla normativa e da ANAC. Ora è venuto il momento di esplorare due tipologie di conflitto di interessi totalmente nuovi:

- conflitto di interessi ENDOGENO
- conflitto di interessi INERENTE.

3.3. Conflitto di interessi “endogeno”



Se assumiamo il punto di vista del Principale delegato, avremo il conflitto di interessi ENDOGENO, cioè il conflitto tra gli INTERESSI PRIMARI di un Principale o di più Principali, che viene innescato quando l'Agente pubblico agisce, decide o gestisce le informazioni in modo tale da non riuscire più a salvaguardare tutti gli interessi primari in gioco.

Il conflitto ENDOGENO è un conflitto tragico, perché non coinvolge gli interessi secondari dell'Agente, ma gli interessi primari del Principale, che l'Agente deve promuovere. E se gli interessi primari entrano in conflitto, allora il Principale perderà qualcosa, quale che sia la decisione presa dall'Agente.

Abbiamo deciso di associare questo conflitto di interessi alla figura di Antigone, la protagonista di una intensa tragedia di Sofocle. Antigone è figlia di Edipo, re di Tebe, esiliato dalla sua città per avere (senza saperlo) ucciso il proprio padre e sposato la propria madre.

Se il destino di Edipo è crudele, anche tre dei suoi quattro figli non se la passano bene! I due fratelli di Antigone, Eteocle e Polinice, si contendono la successione al trono e Polinice, cacciato da Tebe, assedia la sua città. I due fratelli si uccidono a vicenda in un duello e il nuovo re di Tebe, Creonte, per vendicare l'affronto fatto alla città da parte di Polinice, emana un editto che vieta a chiunque di seppellire il suo corpo. Antigone si ribella a questa disposizione, e tenta di seppellire il corpo del fratello. Per questo viene condannata ad essere murata viva all'interno di una grotta. Il conflitto tra Antigone e Creonte è insanabile.

Creonte difende la città di Tebe e impone il rispetto delle Leggi:

“non tengo in alcun conto chi stima più importante della propria patria una persona cara. Io infatti – e lo sappia Zeus che sempre vede tutto – non saprei tacere quando vedessi muovere contro i cittadini la sciagura invece che la salvezza; e non farei mai amico un nemico della patria; poiché so che essa è la nostra salvezza”

Antigone invece, rivendica il diritto e il dovere di non infrangere le “leggi non scritte” che impongono di onorare i defunti:

“Non pensavo che i tuoi editti avessero tanta forza, che un mortale potesse trasgredire le leggi non scritte ed incrollabili degli dei. Infatti, queste non sono di oggi o di ieri, ma sempre vivono, e nessuno sa da quando apparvero”.

Hanno entrambi ragione ed il finale della vicenda è tragico oltre ogni aspettativa: l'indovino Tiresia convince Creonte a far seppellire il corpo di Polinice e a liberare Antigone dalla grotta. Ma è troppo tardi: Antigone si è

impiccata e il figlio di Creonte, Emone, suo promesso sposo, vedendola morta, si toglie la vita. Anche la moglie di Creonte, dopo aver saputo della morte del figlio, si suicida. Creonte rimane da solo: la sua condanna è dover continuare a vivere, o meglio sopravvivere “come un cadavere vivente” con la consapevolezza di avere causato la morte delle persone che amava.

Il conflitto di interessi ESOGENO può coinvolgere gli interessi primari di un solo Principale, come fanno bene gli abitanti della Regione Fregozia:

La Regione Fregozia, per molti anni, ha assicurato cure mediche gratuite a tutti i cittadini, abolendo i «ticket». Ma i costi troppo elevati hanno mandato «in rosso» il bilancio regionale.

Il nuovo Presidente della Regione, l'ing. Dario Dieta, ha deciso di risanare i conti, ma questo comporterà una diminuzione dei servizi erogati dal SSR ed un aumento dei costi per i cittadini.

Il conflitto di interessi ENDOGENO, quando si innesca, è davvero un vicolo cieco che conduce sempre alla caduta di qualche interesse primario: prima la Regione Fregozia ha mandato l'interesse primario a garantire il diritto alla salute in rotta di collisione con l'interesse primario al contenimento dei costi del sistema sanitario regionale; quindi adesso non può promuovere un o dei due interessi primari, senza minacciare l'altro.

Il conflitto di interessi ENDOGENO può anche coinvolgere gli interessi di due principali distinti, uno pubblico e l'altro privato, come dimostra la “posizione scomoda” in cui si trova il dottor Prescrittore:

Il dottor Prescrittore è un professionista clinico dell'Ospedale di Santa Appropriatezza.

E' anche membro influente di una società scientifica e spesso viene chiamato a scrivere articoli scientifici sulla rivista della società.

Un giorno viene incaricato di elaborare uno scritto su un medicinale di nuova fabbricazione messo in commercio dall'azienda farmaceutica che finanzia la rivista.

Se il medicinale è efficace, il dott. Prescrittore non avrà dei grossi problemi. Ma se non fosse così? Se scrivesse sulla rivista che il medicinale non è efficace, oppure che è addirittura pericoloso, promuoverebbe l'interesse primario del Principale Pubblico (e anche del Principale delegante) a garantire l'efficacia dei percorsi di cura; ma facendo questo, minaccerebbe gli interessi primari del principale privato (la società farmaceutica che finanzia la rivista), che ha interesse a commercializzare i farmaci che produce.

E' una situazione analoga a quella in cui si trova il dottor Arlecchino.

Il dottor Arlecchino è Assessore presso il Comune di San Soccorso, una città che conta circa 35.000 abitanti.

E' anche Direttore Amministrativo della ASL che ricomprende all'interno del suo territorio anche il Comune di San Soccorso.

Presso la ASL sta partecipando ad una riunione che ha ad oggetto: «localizzazione del sito più idoneo a realizzare il nuovo Pronto Soccorso».

Viene chiamata «INCOMPATIBILITÀ'» questa particolare condizione dell'Agente in cui se egli promuove correttamente l'interesse primario di un Principale, reca pregiudizio all'interesse primario dell'altro Principale. (Cfr. anche Art. 14 del D.lgs 39/2013).

Ed ecco che la nostra definizione “essenziale” entra in scena. L'Agente si trova in una situazione in cui la promozione di un interesse primario rappresenta una minaccia per un secondo interesse primario, dello stesso Principale, oppure di due Principali diversi (pubblici o privati).

In sintesi, il conflitto di interessi “endogeno”:

- E' un conflitto tra gli INTERESSI PRIMARI di un Principale.
- Si definisce ENDOGENO perché si sviluppa all'interno degli interessi primari, senza l'apporto di interessi secondari.
- Viene innescato quando l'Agente pubblico agisce, decide o gestisce le informazioni in modo tale da non riuscire più a salvaguardare tutti gli interessi primari in gioco.
- L'interesse primario al BUON ANDAMENTO e l'interesse primario all'IMPARZIALITA' entrano spesso in conflitto in questo modo.
- Il conflitto di interessi ENDOGENO è tipico di quei ruoli che gestiscono interessi delegati e può coinvolgere più Principali.
- Quindi, può essere innescato anche dal Principale delegato e può coinvolgere interessi primari del Principale delegante.

In conclusione, se non avete compreso bene il conflitto di interessi endogeno, ve lo rappresentiamo con una semplice immagine, sfidandovi a trovare i due interessi primari che vanno in conflitto:



3.4. Conflitto di interessi “inerente”



Abbiamo associato un conflitto di interessi all'Agente (ESOGENO), al Principale delegato (ENDOGENO) e al Principale delegante (APPARENTE). E' rimasto fuori il Destinatario. Anche lui dovrebbe avere un proprio conflitto di interessi ... Se assumiamo il punto di vista del destinatario avremo il conflitto di interessi INERENTE, ALTRIMENTI DETTO “CONFLITTO DI INTERESSI DI LUTERO”.

Forse non lo sapete ma la storia di Martin Lutero è una storia di “aspettative” tradite. Da giovane decise di farsi frate contrariamente alle aspettative del padre che voleva che intraprendesse gli studi giuridici.

Le aspettative sono anche il centro della rivoluzione culturale che Lutero avviò con le 95 tesi che mettevano sotto accusa gli abusi del clero alimentati dalle aspettative dei credenti dell'epoca. La Chiesa gestiva (e gestisce tutt'ora, come quasi tutte le religioni) le due più significative asimmetrie della storia: “Cosa succede dopo la mia morte?” e “Entrerò nel regno dei cieli?”

All'epoca l'aspettativa di risolvere positivamente tali asimmetrie informative, soprattutto la seconda, metteva il clero, cioè gli agenti della divinità (Principale), in una posizione di potere; una posizione di cui il clero abusava apertamente attraverso il mercimonio delle indulgenze.

Il conflitto di interessi INERENTE nasce dalle aspettative del destinatario nei confronti del Principale. Si chiama INERENTE perché deriva da una tendenza naturale dei destinatari: i destinatari sono «egoisti» e non si fanno carico degli interessi primari. Pensano solo ai propri interessi secondari. Chiedono al sistema pubblico di adattarsi ai propri bisogni e interessi.

L'Agente sta nel mezzo ad occupare un ruolo essenziale e decisivo nel gestire tali aspettative senza abusarne e senza avallare l'idea che il sistema possa essere in qualche modo manipolato o semplicemente influenzato. Lutero, infatti, estromette dal rapporto con la divinità ogni intermediario, siano sacerdoti, oppure Santi (mentre noi “contro-riformati” conserviamo detti quali “Avere Santi in Paradiso”)...

Il conflitto di interessi INERENTE è il conflitto di interessi che non c'era e che dà il titolo a questo post. Si tratta di un conflitto di interessi che può essere facilmente scambiato per un conflitto di interessi ESOGENO, attribuendo all'Agente pubblico la responsabilità di dinamiche che, invece, sono innescate dal Destinatario.

E' un conflitto di interessi che il dottor Onico conosce bene:

Il dr. Odoardo Onico è primario presso l'A.O. «Santa Digita» ed è specializzato nella cura dell'unghia incarnita (onicocriptosi).

E' anche presidente Associazione «Famiglie con l'unghia incarnita».

Un associato si reca nel reparto del dr. Onico per un intervento ambulatoriale di fenolizzazione, che viene eseguito da un collaboratore della sua équipe.

Uscendo dall'ambulatorio, l'associato vede il dr. Onico ed esclama: «Presidente! In quanto associato mi aspettavo che mi avrebbe operato Lei!»

Gli interessi secondari di un destinatario tendono a entrare in conflitto con gli interessi primari del Principale. L'Agente pubblico deve arginare questa tendenza. Se non lo fa, il Destinatario può sviluppare una ASPETTATIVA DI PARZIALITÀ'.

Forse è questo l'errore che potrebbe commettere il dottor Piacente?

Il dottor Piacente è un professionista clinico dell'Ospedale di Nebbioso.

Una ditta produttrice di farmaci lo invita a partecipare ad un Convegno internazionale in un prestigioso resort caraibico in cui ha la possibilità di portare anche i suoi familiari ed intrattenersi per l'intero weekend successivo.

In questo caso il Destinatario, cioè la ditta produttrice di farmaci, sviluppa un'aspettativa nei confronti del dottor Prescrittore a seguito della partecipazione del dottor Piacente al prestigioso Convegno. Se questa aspettativa non viene in qualche modo gestita *a posteriori*, oppure se non viene arginata, ad esempio negoziando sui *benefit* (weekend con famiglia, Caraibi) in un tempo antecedente al Convegno, allora si genera il rischio che la ditta possa aspettarsi di ricevere una sorta di indebita remunerazione nella prescrizione dei propri farmaci.

In questo caso la minaccia è alla percezione di imparzialità ma non dell'opinione pubblica come nel conflitto di interessi apparente, bensì del Destinatario.

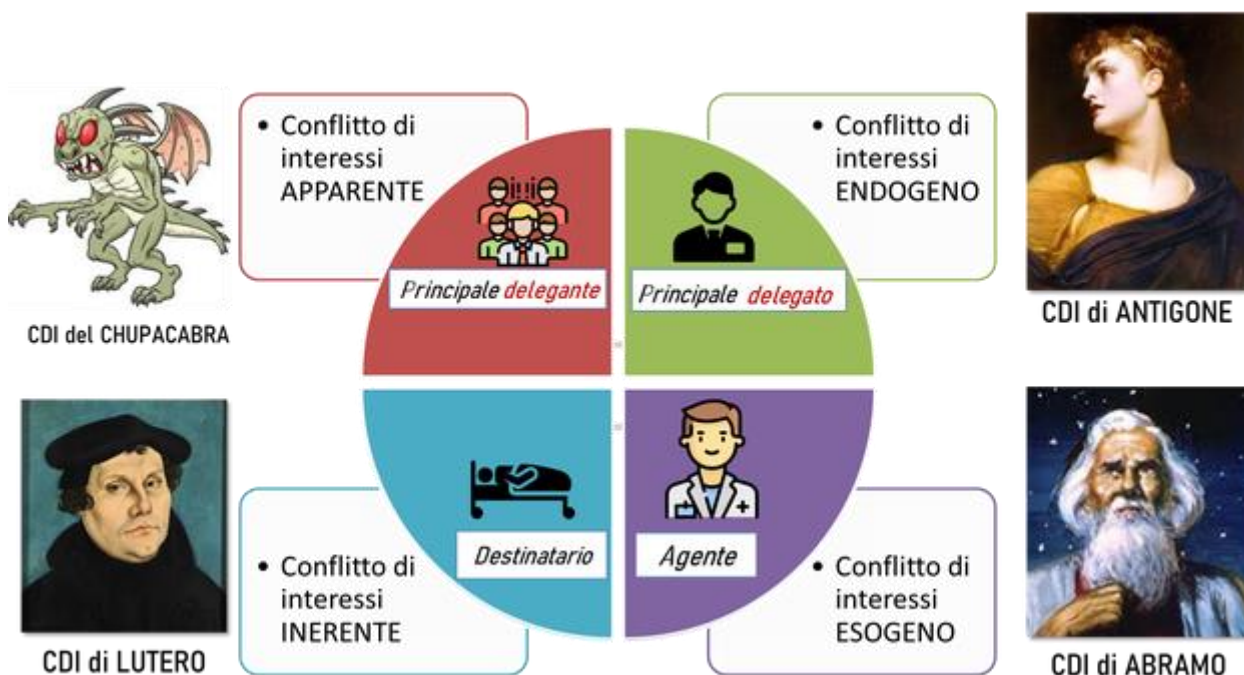
Il conflitto di interessi INERENTE diventa molto pericoloso se si aggancia al conflitto di interessi ESOGENO, cioè se l'Agente sviluppa anch'egli un interesse secondario nella vicenda. Si formerebbe una convergenza di interessi davvero poco rassicurante per gli interessi primari del Principale!

Ed ecco che la nostra definizione "essenziale" entra in scena: nel conflitto di interessi INERENTE la promozione degli interessi del Destinatario rappresenta una minaccia per l'interesse primario del Principale.

In sintesi:

- Il conflitto di interessi INERENTE è un conflitto di interessi innescato dal Destinatario.
- Si chiama INERENTE perché deriva da una tendenza naturale dei destinatari: i destinatari solo «egoisti» e non si fanno carico degli interessi primari. Pensano solo ai loro interessi secondari.
- Gli interessi secondari di un destinatario tendono a entrare in conflitto con gli interessi primari dei Principali.
- L'Agente pubblico deve arginare questa tendenza.
- Se non lo fa il destinatario può sviluppare una ASPETTATIVA DI PARZIALITÀ'.
- D'altra parte, se l'Agente danneggia (o sembra danneggiare) eccessivamente gli interessi secondari dei destinatari, allora i destinatari possono cercare delle «scorciatoie» che rendono più «flessibili» gli agenti e favoriscono i loro interessi.

4. QUARTO PASSO: Dimmi da dove provieni e saprò come gestirti.



Raffigurare il conflitto di interessi come un quadrante composto da diversi elementi non è un tanto un vezzo da ricercatori perditempo. Se riconosciamo da dove proviene il conflitto di interessi, forse riusciamo anche a governarlo meglio.

Ad esempio, visto che il conflitto di interessi ESOGENO si origina nella sfera privata dell'Agente, il modo migliore è gestirlo attraverso quella che noi chiamiamo "ECOLOGIA DELLE RELAZIONI DELL'AGENTE PUBBLICO", cioè una indagine approfondita della mappa di relazioni sensibili della sfera privata di un agente pubblico al fine di anticipare i rischi e gestire le situazioni prima che i conflitti di interessi esplodano. Ovviamente esiste anche un sistema ormai abbastanza rodato di regole dettate dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici. In breve, si tratta di farlo emergere (segnalare) e di astenersi (art. 6 e 7 del CdC PA).

Più complessa è la gestione del conflitto di interessi INERENTE. L'articolo 4 che stabilisce come un agente pubblico debba gestire l'offerta e la richiesta di doni, regali e altre utilità e certamente una regola centrale (art. 4 CdC PA). Anche il successivo articolo 5 obbliga il dipendente a comunicare alla propria amministrazione l'appartenenza ad organizzazioni proprio al fine di valutare profili di conflitto di interessi. Infine, l'articolo 12 del Codice detta le istruzioni che il dipendente deve seguire quando è "in rapporto con il pubblico". Oltre a questo, è sempre necessario definire canali di comunicazione efficaci e sicuri con i destinatari dell'azione amministrativa, in modo tale da "rassicurarli" sulla capacità del sistema pubblico di promuovere i loro interessi, ma all'interno di un sistema di regole e procedure che non possono essere aggirate o manipolate. Gli URP (Uffici Relazione con il Pubblico) possono giocare un ruolo fondamentale, per realizzare questo tipo di comunicazione

Il conflitto di interessi ENDOGENO, quando appare come una incompatibilità, cioè un conflitto tra interessi primari di due Principali di cui uno è pubblico e l'altro è privato è, di norma, gestito dal Regolamento sugli incarichi extra-istituzionali in cui troviamo una serie di situazioni che vengono definite "incompatibilità assolute". Per quanto concerne il conflitto tra interessi primari di due Principali pubblici, invece, abbiamo una complessa normativa sull'incompatibilità dettata dal dlgs 39/2013. Ma ci sono anche mille "incompatibilità di

fatto” di cui probabilmente anche ANAC si è accorta nella sua attività istruttoria e che ha in qualche modo riportato nel PNA 2019, che devono essere gestite in assenza di specifiche regole (3).

Il conflitto di interessi APPARENTE si gestisce attraverso misure di trasparenza, di *accountability* e di partecipazione, che risolvano l’asimmetria informativa del Principale delegante dal momento che questo particolare conflitto di interessi si origina proprio dalle aspettative della collettività e dalla sua particolare situazione di “cecità” totale o parziale.

Ma non è sempre così semplice, né così lineare. Soprattutto in campo sanitario la gestione dei conflitti di interessi deve poter utilizzare strumenti più sofisticati, tesi non tanto a rimuovere gli interessi in conflitto, ma a regolare la loro interazione. Ad esempio, un conflitto di interessi inerente non sempre deve essere gestito attraverso l’astensione perché dopotutto non proviene dall’Agente. Perciò sarebbe opportuno lavorare con e sui Destinatari, per prevenire l’originarsi di aspettative indebite.

E questa della regolamentazione del conflitto di interessi è la vera sfida per il futuro della prevenzione della corruzione che, speriamo, si sganci sempre di più dalla prospettiva miope dell’adempimento e riesca davvero a cambiare marcia.

(1) Determinazione ANAC n. 358 del 29/03/2017 – Linee Guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale

(2) Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 667 del 5 marzo 2019 sullo schema di linee guida di ANAC aventi ad oggetto «individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici», in attuazione dell'art. 213, co. 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

(3) Un'altra ipotesi di conflitto di interessi può presentarsi nei casi in cui il conferimento di una carica nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico sia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 e tuttavia configuri una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In altri termini, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa potrebbe essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione di un incarico, pur compatibile ai sensi del d.lgs. 39/2013.