

Viaggio nel mondo dei conflitti di interessi

a cura di Massimo Di Rienzo e Andrea Ferrarini (*)

Il lato oscuro del conflitto di interessi

Lo Spazio Etico è la nuova rubrica che Azienditalia ha deciso di dedicare ai diversi aspetti rilevanti del fenomeno dei **conflitti di interessi**. Un appuntamento che guiderà i lettori, numero dopo numero, in un percorso di approfondimento degli aspetti giuridici, economici, etici ed organizzativi necessari per comprendere e governare correttamente le interazioni tra interessi primari e secondari all'interno delle pubbliche amministrazioni. Ciascun articolo affronterà un diverso aspetto dei conflitti di interessi, contestualizzando il fenomeno, identificando dei "nodi problematici" e casi concreti da analizzare. **Considerata la stretta connessione esistente tra conflitto di interessi e rischio di corruzione**, la rubrica mira anche contribuire all'attuale dibattito relativo alla prevenzione della corruzione in Italia, proponendo un approccio meno legato agli adempimenti burocratici, più orientato alla tutela anticipatoria dei fenomeni corruttivi e alla riduzione del rischio di caduta dell'imparzialità.

PREMESSA

Il motore del mondo

Nel 2019 ANAC ha chiaramente collocato il conflitto di interessi al centro dell'architettura nazionale di prevenzione della corruzione. Ciò nonostante, **molte pubbliche amministrazioni ancora non sembrano aver colto il "potenziale corruttivo" dei conflitti di interessi, continuando a trattare questo fenomeno esclusivamente sotto il profilo della legittimità degli atti, con adempimenti formali poco incisivi**. Questa difficoltà deriva in parte dal fatto che il conflitto di interessi è un fenomeno dai contorni alquanto imprecisi, che sembra sfuggire ad ogni tentativo di catalogazione oppure di tipizzazione normativa o regolamentare. Ma è anche la spia di una generalizzata resistenza a concepire il fenomeno del conflitto di interessi nella sua dimensione politica e culturale.

"Cosa fa girare il mondo?" Chiedetelo a chi si occupa di prevenzione della corruzione: non vi risponderà "l'Amore", ma ... "Il conflitto di interessi".

Eppure, questo diabolico motore del mondo, così roboante e subdolo, viene gestito nelle amministrazioni pubbliche italiane come se fosse un **arguto sofisma** (1) **per burocrati**, che induce a riempire gli scaffali di moduli e di dichiarazioni. Si insinua nella nostra mente e ci fa immaginare scenari corruttivi, azzardi morali e fallimenti etici di ogni tipo: *"Tutti gli interessi sono brutti e cattivi. Il funzionario 'x' ha un interesse personale nel procedimento ... ergo, il funzionario 'x' è corrotto!"*

Spesso senza sapere cosa stanno firmando (2), spaventati funzionari, RUP, commissari di gara, DEC, adempiono al loro **stanco rituale**: *"Dichiaro l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse, ai sensi della normativa vigente"*. Per poi attendere il giorno del giudizio davanti ad un Tribunale Amministrativo.

Il conflitto di interessi, in quanto situazione che può essere percepita come una minaccia (3) all'imparzialità e all'indipendenza di un agente pubblico, viene valutato sotto il profilo della legittimità di un procedimento o di un atto. Solo recentemente, nell'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione del 2019, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha inserito la gestione del conflitto di interessi tra le misure generali di prevenzione della corruzione, riconoscendo, tardivamente, che **"la tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione del conflitto di interessi"**.

(*) dirienzo.spazioetico@gmail.com, ferrarini.spazioetico@gmail.com.

(1) Un *sofisma* è un ragionamento capzioso, in apparenza logico ma sostanzialmente fallace, caratteristico della scuola sofistica presocratica.

(2) La firma in calce alla dichiarazione di presenza o assenza di conflitto di interessi non è che una delle molteplici manifestazioni della cosiddetta *"paura della firma"*, un fenomeno assai attuale. Avevamo indagato questo fenomeno in passato. A tal proposito scrivevamo: *"Al di là della cura degli interessi primari, ci sono altri fenomeni che stanno profondamente intaccando la tenuta etica degli Agenti pubblici. Si tratta del fenomeno dell'ipertrofismo legislativo, cioè, della proliferazione di leggi, norme, regolamenti, codici, che sta determinando un fenomeno di "corsa all'adeguamento" e che produce nuove forme di nevrosi quali, ad esempio, l'ipengiofobia, cioè la paura di assumersi responsabilità o la nomodipendenza, cioè la dipendenza dalle leggi"*. Cfr.: "", Spazioetico.

(3) È la definizione di conflitto di interessi che emerge dall'articolo 42, comma 2 del Codice dei contratti pubblici: *"Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante... ha un interesse... che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione"*.

Un bel salto in avanti per un fenomeno che sembrava catapultato nell'anticorruzione senza una specifica collocazione, tanto che del conflitto di interessi si occupavano e si occupano ancora soprattutto i tribunali amministrativi e gli uffici del personale, quando devono autorizzare o negare un incarico extraistituzionale.

Ma la minaccia alla legittimità di un atto è solo una faccia della medaglia. Il conflitto di interessi ha un suo lato oscuro (4), come la Luna.

Sul lato oscuro della Luna si trova probabilmente anche il senno di quei molti che hanno cercato, invano, di addomesticare il conflitto di interessi, a ricondurlo a **fattispecie "tipiche"**. Perché il conflitto di interessi assume in sé il grande inganno della corruzione: la percezione di un'alleanza di intenti e di strategie, un vantaggioso equilibrio su un baratro, una sfuggente minaccia.

Spesso i conflitti di interessi non vengono riconosciuti o, meglio, vengono negati. **Di atti di "negazionismo" sono piene le cronache.** E così, mentre il povero funzionario di un Comune di mille anime deve farsi autorizzare un incarico extraistituzionale, un senatore della Repubblica non trova nulla di inopportuno nell'accettare un incarico piuttosto munifico proveniente da un Paese che ha forti interessi nelle decisioni del Governo. E tutto questo avviene negando che esista una conflittualità, promuovendo il "leale contributo" ed evidenziando la comunanza di intenti e di strategie: d'altronde, un ex premier che fa una conferenza all'estero è sempre un grande onore!

Come minimo, verrebbe da dire che non si conosce il fenomeno. **E quando qualcosa in questo Paese sfugge alla comprensione, o se ne nega l'esistenza oppure lo si trasforma magicamente in un adempimento burocratico.**

IL PROBLEMA

Servono davvero più controlli per prevenire la corruzione?

La corruzione frena gli investimenti, soprattutto gli investimenti esteri. E il sistema italiano di prevenzione della corruzione, inaugurato dalla Legge n. 190 del 6 novembre 2012, si basa sull'assunto che un aumento dei controlli riduca sensibilmente il rischio di corruzione, soprattutto nel settore degli appalti pubblici. Ma un eccesso di controlli rischia, oggi più che mai, di frenare gli investimenti e rallentare la ripresa dell'economia italiana, fortemente colpita dall'epidemia Covid-19 e dalle misure di gestione dell'emergenza sanitaria. Una situazione di questo genere, se non correttamente gestita, potrebbe condurre ad esiti paradossali. In primo luogo, **le misure di prevenzione della corruzione potrebbero essere concepite come un freno per gli investimenti, al pari della corruzione che intendono prevenire.** In secondo luogo, l'equazione "semplificazione = investimenti" rischia di promuovere una visione ingenua dei rapporti tra pubblico e privato, che riduce il sistema pubblico ad un mercato privo di qualunque funzione di regolazione delle interazioni tra interessi e privo di qualunque forma di difesa dei diritti (individuali e collettivi) e del principio di imparzialità.

Per tutte le cose in Italia si formano opposte fazioni: guelfi e ghibellini. Per questo, **quando si tratta di conflitti di interessi, oltre ai "negazionisti" esiste anche un esteso fronte di pervicaci "affermazionisti"**. Persone che vedono un incestuoso legame di interessi in qualsiasi cosa. Per un certo tempo gli affermazionisti hanno dettato le regole, spargendo il terrore nel campo avversario.

C'è stato un tempo in cui l'intera architettura degli approvvigionamenti pubblici era stata conformata ai controlli anticorruzione. Ricordate? Un'eredità diretta delle inchieste dei primi anni '90 del secolo scorso.

Ma anche in tempi più recenti gli affermazionisti hanno potuto godere di una siderale convergenza con le istituzioni europee che, a presidio del debito pubblico, hanno promosso l'adozione da parte del nostro Paese di una normativa anticorruzione. Dopo che l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha incorporato l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici (AVCP), l'intero sistema di vigilanza è stato infarcito di stretti controlli formali tesi, così dichiaravano gli estensori della nota riforma, a rendere la vita difficile a corrotti e corruttori.

Attualmente, in tempi di grave crisi economica dovuti alla pandemia, un tale approccio è stato pesantemente messo sotto accusa, in quanto foriero di inutile burocrazia (5) e di scarsa efficacia preventiva; tanto che il Presidente del Consiglio ha recentemente affermato: *"Molto resta da fare in vista della prevenzione oggi perseguita attraverso meccanismi ancora troppo formali, che finiscono per alimentare più che prevenire la corruzione: qui la semplificazione avrebbe una funzione anticorrottiva"*.

Finalmente liberi dal giogo dell'*austerità* europea, gli industriali premono per un regime di decisa *sburocratizzazione* (termine orribile che ricorda i memorabili spot elettorali della "Casa della libertà" di Corrado Guzzanti). E a fronte di un decreto "semplificazioni" ancora caldo di stampa, c'è chi propone forme estreme di liberalizzazione. Come il modello Genova, presunto inno all'efficienzismo e all'emergenzialismo derogatorio (6).

(4) Il lato oscuro della luna, mai visibile dalla terra, dove un tempo si pensava che finisse il senno dei pazzi.

(5) Un punto di vista minoritario in tempi di affermazionismo ma pur sempre presente.

(6) A proposito degli "straordinari poteri commissariali", in una recente intervista il Sindaco di Genova Bucci spiega come ha operato in qualità di Commissario alla ricostruzione del Ponte crollato: *"Tutti pensano che abbiamo lavorato con "100mila" deroghe, invece no, questa (la "manifestazione di interesse" seguendo l'art. 32 della Direttiva 24/2014/EU) è stata l'unica e prevede che si possa fare una comunicazione diretta con le aziende. Abbiamo ricevuto venti offerte; quindi abbiamo costituito una commissione che ha svolto la selezione e alla fine abbiamo scelto"*. Fonte: "Modello Genova? Leadership e Project Management", 22/02/2021, SDA Bocconi.

La convergenza di vedute sembra essere totale: anche ANAC, in una delle sue ultime esternazioni sul Piano Nazionale di ripresa e resilienza (7), sembra disconoscere la propria origine. Ora preme per una **decisa semplificazione che passa attraverso la digitalizzazione delle procedure di gara** per gli affidamenti dei contratti pubblici, per la riduzione degli oneri amministrativi a carico di stazioni appaltanti e operatori economici, in modo da consentire a tutti i soggetti interessati di interagire con la Pubblica Amministrazione e di operare sul mercato di competenza in maniera efficiente, efficace e intuitiva. Veloci, competenti, *smart and simple*.

Gli esperti giustificano questa mirabile tensione all'efficientismo di matrice neo-keynesiana con l'idea **che l'intervento del pubblico sia in grado di attrarre risorse private stagnanti e di far ripartire l'economia**. Tutto ruota intorno alla figura mitica dell'investitore: un tizio, probabilmente straniero, che suo malgrado è protagonista di uno strano paradosso, che risuona ovunque, nei dibattiti pubblici, nei discorsi dei politici, persino nelle chiacchiere da bar e da cui, in questi strani tempi di pandemia e di *Recovery Fund*, ci lasciamo piacevolmente ingannare. Ve lo illustriamo, ma non dite che non ne avete mai sentito parlare!

Come in ogni paradosso che si rispetti, dobbiamo ricavare conclusioni contraddittorie da premesse apparentemente veritiere. Partiamo da una premessa che sembra quasi un dato di fatto (8), e vediamo dove va a finire il nostro ragionamento:

- **La corruzione ostacola gli investimenti privati**, soprattutto quelli esteri. Non lo diciamo noi. Lo dice lo stesso Presidente del Consiglio: "Un Paese capace di attrarre investitori deve difendersi dai fenomeni corruttivi". Chi di voi si sente di mettere in discussione questa affermazione?

- **Quindi se riduciamo la corruzione aumenteranno gli investimenti privati**. "Legalità e sicurezza sono la base per attrarre investimenti". Causa ed effetto: se eliminiamo la causa, cioè la corruzione, l'effetto, cioè l'aumento degli investimenti, è consequenziale. Chi di voi non ha mai sentito affermazioni come queste a margine di un convegno sulla lotta alla corruzione?

- **Per ridurre la corruzione dobbiamo aumentare i controlli**. Ogni moderno sistema di prevenzione della corruzione si basa sul rafforzamento dei controlli. Controlli sui requisiti generali dell'aggiudicatario di una gara d'appalto, controlli sull'esecuzione, dichiarazioni sostitutive di assenza e presenza di conflitti di interessi, controlli sulle capacità tecniche dei concorrenti, controlli antimafia, controlli di regolarità contributiva ... Più controlli, meno corruzione e poi raffiche di investimenti privati come non se ne sono mai visti prima.

- **Sì, ma... Più controlli significa anche più burocrazia**. Oh no! La burocrazia no! Quella asfissiante e collosa macchina impastatrice che rende così appiccicosa la Pubblica Amministrazione. E allora, meno controlli! Semplificazione! Diamo fiducia alle imprese e sburocratizziamo tutto perché...

- **... la burocrazia ostacola gli investimenti privati**... Fermi tutti. C'è qualcosa che non torna...

Dunque, all'investitore non piace la corruzione, ma non piace nemmeno la burocrazia che serve ad arginare la corruzione. Che si metta d'accordo con sé stesso. Che faccia pace con la sua ambizione di avere tutto e il contrario di tutto. E noi rassegniamoci a non vederlo mai. Non arriverà se lasceremo la spesa pubblica senza vincoli né controlli: come può fidarsi se percepisce che il banco è truccato? E non arriverà nemmeno se chiederemo conto e supervisioneremo, collauderemo e verificheremo ossessivamente fino all'ultima delle carte: che asfissiante macchina generatrice di ostacoli è questa Pubblica Amministrazione!

Il paradosso dell'investitore, nel quale tutti (politici, economisti, amministrativisti) cadono come una trappola fangosa, è un concentrato di semplificazioni e luoghi comuni, basato sul fatto che in questo Paese, quando si parla di conflitti di interessi e di corruzione, non si sa di cosa si sta parlando.

Posizioni negazioniste e affermazioniste si alternano ormai stancamente, producendo "norme stringenti", "riforme epocali", "leggi spazzacorrotti", "semplificazioni non più rimandabili". Sullo sfondo, il nostro investitore, il nostro Godot che attendiamo invano.

Forse il problema sta proprio nel riporre tutta la nostra speranza in un fantomatico personaggio che osserva il tavolo prima di giocare le sue *fiches* e nel conformare il nostro assetto di spesa pubblica alla "attrattività" rispetto a degli investimenti privati, l'ultima speranza di fronte un declino economico che sembra inarrestabile.

La nuova narrazione ci racconta di un sistema pubblico che deve farsi carico degli interessi degli operatori privati. Tale configurazione non è certo nuova in Italia, soprattutto in alcune regioni del Nord. E di certo non si è mostrata una buona idea.

Questa narrazione, di solito, nega l'esistenza dei conflitti di interessi. Anzi, non vuole nemmeno sentirne parlare! **Preferisce di gran lunga la locuzione "convergenza di interessi" e relega la gestione del conflitto di interessi a penosa perdita di tempo, a formalismo burocratico del cui adempimento si può fare certamente a meno.**

La convergenza di interessi non è un male di per sé: è alla base di ogni forma di contrattazione, pubblica o privata e anche di ogni meccanismo di scambio, delega e di agenzia. Diventa pericolosa quando la convergenza è solo percepita o manipolata e quando copre, nei fatti, un conflitto di interessi. Questo di norma accade quando l'interesse primario, cioè l'interesse della collettività (diritti) o dei mercati (meccanismi di concorrenzialità), non è noto o non viene percepito come rilevante.

Quale è l'interesse primario di un sistema pubblico? Cosa deve assicurare? Che le imprese private si trovino a proprio agio oppure che i cittadini possano godere di un bene in piena sicurezza e che i mercati operino offrendo a tutti i

(7) del Presidente Anac sulla Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza. 8[^] Commissione della Camera dei Deputati - 02/02/2021

(8) Elemento certo, incontrovertibile, basato sull'osservazione della realtà.

concorrenti le medesime opportunità? In definitiva, quanto è accettabile il costante richiamo della politica agli interessi degli operatori privati? Tanto che l'unico interesse sembra quello di "attrarre investimenti"?

IL CASO

La triste parabola dell'uomo giusto

Burocrazia, corruzione e sviluppo economico. La relazione tra questi tre termini non è lineare e non si presta a facili semplificazioni. I sistemi pubblici, nel loro sviluppo storico, hanno sempre previsto una certa dose di burocrazia, intesa come sistema di controlli e di regole a garanzia del corretto funzionamento dello Stato e a garanzia della parità di trattamento dei diversi soggetti che si interfacciano con i pubblici uffici. Una parte (anche rilevante) di questa burocrazia è certamente stata ed è tuttora "cattiva" burocrazia, che tutela solo chi la mette in atto e che interferisce con l'esercizio dei diritti e delle attività economiche. **Ma questa constatazione non deve indurci a credere che sia la burocrazia a "generare" la corruzione.** La corruzione che emerge dentro un sistema pubblico non è il tentativo di superare barriere di regole soffocanti. È, piuttosto, un tentativo mal riuscito (ed evidentemente illecito) di tenere in equilibrio molti interessi in gioco.

Spesso, nel nostro mestiere di formatori e di convegnisti, abbiamo sentito usare la metafora della ristrutturazione del proprio appartamento come simbolo di auspicata semplificazione delle procedure: "Chiamo il tizio, gli spiego il lavoro e lo pago solo se me lo fa bene! Perché non posso usare lo stesso metodo nel pubblico?"

Per rispondere una volta per tutte a questa sciagurata contestazione, abbiamo deciso di raccontarvi un'allegria parabola in pieno stile evangelico.

Di ritorno dal viaggio a Cesarea il Maestro decise di stabilirsi in una grande dimora in mezzo al deserto. Rivolgendosi agli apostoli Egli disse: "Poiché la casa è abbandonata e necessita di una severa manutenzione, indicatemi, vi prego, un uomo giusto a cui affidare l'opera". Rispose per primo Pietro: "Cosa intendi, Maestro, per 'giusto', forse un uomo onesto e di grande virtù?" E Giovanni dopo di lui prese la parola: "O forse intendi 'mirabile' per capacità di portare a termine i lavori e nel far di conto?" "Portatemi un uomo che abbia tutti i talenti che voi ritenete necessari a soddisfare il Vostro Maestro!" rispose Egli pacatamente. Un tale, di nome Rhup fu portato alla presenza del Maestro. Alcuni discepoli lo avevano indicato a Pietro. Egli aveva prestato la sua umile opera per l'Impero romano presso una lontana Provincia. Aveva diretto la costruzione di vari edifici ad uso militare e civile e aveva ricevuto le lodi del Governatore in persona. Il Maestro lo apostrofò: "Affido a te la casa, Rhup. Così come affido a te le cospicue risorse che serviranno per rendere questo posto degno della casa del Signore. Sarò di ritorno presto e quando tornerò dimorerò qui insieme ai miei discepoli". L'uomo giusto alzò il capo e disse al Signore: "Nulla in questa vita mi sarà più cara. Nemmeno il destino dei miei figli!" Tuttavia, l'uomo giusto non sapeva cosa fare. Da solo non sarebbe stato in grado nemmeno di piantare una tenda in quel deserto ed era molto preoccupato del giudizio finale del Maestro. Non voleva tradire la fiducia che Egli aveva riposto in lui. Ci pensò su qualche giorno ed escogitò quello che a lui sembrava un ottimo piano. Per prima cosa ideò una strategia per selezionare la ditta di carpenteria a cui assegnare i lavori: stese un dettagliato elenco delle migliori da realizzare nella villa, delle attività prioritarie, e chiese a 40 imprese delle oasi locali di inviare preventivi, raccomandando loro di considerare il prezzo massimo che il Maestro intendeva spendere. Decise anche, l'uomo giusto, di affidare la selezione dell'impresa ad una commissione costituita da cinque farisei di specchiata onestà, che vivevano in un'oasi a circa diecimila passi dalla villa. Questo gli avrebbe garantito voce in capitolo nel caso in cui i lavori non fossero stati eseguiti nel migliore dei modi e il tetto di casa cadesse sulla testa del Maestro e dei Suoi discepoli: "La ditta è stata selezionata da almeno altre cinque persone, tutte di specchiata onestà!" Nel corso della selezione, venne a sapere che uno dei commissari-farisei era in causa con un carpentiere, per via di una vecchia controversia avente ad oggetto mogli e cammelli. Inoltre, un secondo componente della commissione era imparentato con il titolare di un'altra impresa di carpenteria. "Un uomo giusto non può tollerare simili circostanze!". Decise di cacciare via i farisei che avevano interessi personali nell'aggiudicazione dei lavori, sostituendoli con individui al di sopra di ogni sospetto. E visto che ne aveva trovati almeno altri due nelle medesime condizioni, non si fidò più nemmeno degli altri e chiese a tutti, farisei, cammelli e carpentieri oltre che a tutto il popolo dei leviti, degli esseni e dei sadducei, di compilare una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi "anche potenziale". Probabilmente, l'uomo giusto non aveva la minima idea di cosa fosse un conflitto di interessi potenziale, ma arrivato a quel punto aveva generato già un bel po' di burocrazia, lì in mezzo al deserto e questo gli avrebbe garantito una buona difesa davanti al Maestro. Ma la sorte si accanì contro l'uomo giusto. Quasi tutte le imprese di carpenteria ben presto fecero un passo indietro. La grande casa era in mezzo al deserto. Era l'unico edificio da ristrutturare e le imprese della oasi circostanti non erano particolarmente attratte dal lavorare nel deserto: il clima estremo e la difficoltà negli approvvigionamenti rendevano disagevole la gestione del cantiere. Inoltre, tutti quegli adempimenti avevano messo a dura prova la loro pazienza. Molti dei carpentieri che erano stati esclusi sulla base di conflitti di interessi avevano fatto ricorso al governatore romano e l'amministrazione imperiale aveva bloccato ogni affidamento. Infine, le poche imprese rimanenti decisero di puntare su altri lavori che richiedevano meno rischi e ritirarono le loro offerte. L'uomo giusto rimase profondamente scosso. Chi farà i lavori ora? Preso dalla disperazione chiamò un carpentiere di sua conoscenza, un uomo che era stato dichiarato "ingiusto" dalle corporazioni di tutte le oasi del regno per essersi distinto in comportamenti corruttivi particolarmente efferati. Promettendo di non chiedere alcuna assicurazione formale sulla sua discutibile fama, l'uomo giusto gli affidò i lavori che furono eseguiti in tempi esorbitanti ogni umana previsione e con successive ed onerose varianti al progetto originario. Il che causò, peraltro, un cospicuo adeguamento delle spese previste. Inoltre, egli fece il cemento con la farina, anziché usare la sabbia. Così che i muri sotto l'intonaco avevano la consistenza del pane azzimo. L'uomo giusto non era particolarmente preoccupato né dei tempi né delle spese, né tantomeno dei muri di pane azzimo. In fondo, si diceva: "Il Maestro sarà felice di godere della sua nuova dimora, il carpentiere avrà avuto una nuova occasione per lavorare onestamente, io sarò ancora un uomo giusto".

Quando, alla fine, la casa fu ricostruita il Maestro venne a vederla. Dopo un approfondito esame chiamò l'uomo giusto e gli confidò che ora quella casa apparteneva a lui, che poteva viverci insieme alla sua famiglia: "Altri progetti ha il Signore per me e non ho bisogno di una grande abitazione. Ti ho messo alla prova solo per vedere se eri veramente un uomo giusto. Ma ora mi rendo conto che la risposta a questa domanda è scritta nel tempo e nella sabbia di questo deserto. Allora sarai tu, insieme ai tuoi figli, a godere di un lavoro svolto con eccellenza o a maledire te stesso per un lavoro svolto con superficialità o frode".

Le parabole (anche quelle evangeliche) lasciano un po' il tempo che trovano. Suggestiscono senza spiegare fino in fondo. Però la nostra storiella dell'uomo giusto e della dimora del Maestro ci fa intuire qualcosa che deve essere ancora assimilata a livello culturale e che riguarda il conflitto di interessi e la degenerazione del conflitto di interessi, cioè la corruzione.

LA PROPOSTA Ripensare la corruzione

La corruzione cercherà sempre di superare le "barricate" della burocrazia, buona o cattiva che sia. Perché la corruzione è privatizzazione del potere pubblico e quindi, con la sua sola esistenza, la burocrazia previene la corruzione. Nei sistemi pubblici contemporanei (caratterizzati da elevata complessità e da una burocrazia "multi-livello"), tuttavia, la corruzione può emergere solo nel momento in cui genera "esternalità positive", cioè sembra garantire la promozione di numerosi e forti interessi in gioco, sia pubblici che privati. Dobbiamo, insomma, pensare alla corruzione in modo nuovo, come ad un fenomeno che crea consenso intorno a sé: la corruzione è un reato che ha bisogno di moltissimi complici. Le semplificazioni e la lotta alla "cattiva burocrazia" possono indubbiamente contribuire a prevenire la corruzione, perché rappresentano un "alibi" per la corruzione, nella misura in cui sono un freno allo sviluppo economico e all'esercizio dei diritti. Ma non sono l'unica iniziativa da intraprendere. È anche necessario tenere sotto controllo le interazioni tra interessi pubblici e privati. **Tenere sotto controllo i conflitti di interessi ma anche quei diffusi fenomeni di "convergenza" tra interessi pubblici, in cui la promozione di un diritto o di un interesse pubblico si riduce a mero alibi per la promozione di un interesse privato.**

La corruzione più difficile da sanzionare (e che quindi è urgente prevenire) non è il tradimento di un patto fiduciario che il pubblico ufficiale corrotto mette a segno a discapito di tutto il resto del mondo. **È piuttosto un fenomeno che ha a che fare con interessi convergenti, che sembra dare stabilità al mondo.** Questo fenomeno è più evidente in quei settori della Pubblica Amministrazione in cui l'interazione tra interessi primari e interessi secondari è più intensa, come l'urbanistica, le sponsorizzazioni, la ricerca medica e l'erogazione di servizi sanitari. In questi settori emergono spesso eventi di corruzione che "forzano" i vincoli posti dalla burocrazia, e si concretizzano in comportamenti finalizzati ad evitare i controlli, a manipolare i processi di programmazione e di allocazione delle risorse pubbliche, oppure in attività di *lobbying* che orientano i decisori politici.

Un osservatore ingenuo potrebbe credere che questo tipo di corruzione sia generata dalla burocrazia. E concludere che per ridurre la corruzione si debbano semplificare i sistemi pubblici, rendendo più semplice e fluida (per il privato) l'interazione con la Pubblica Amministrazione. In realtà, un allentamento delle misure di imparzialità e trasparenza, cioè un allentamento della burocrazia, aumenterebbe fatalmente il rischio che i conflitti di interessi si scarichino sul sistema pubblico generando azzardi morali.

Un certo livello di burocrazia riduce il *potenziale corruttivo* dei conflitti di interessi: i conflitti di interessi, da soli, non sono più sufficienti ad innescare dinamiche corruttive. In un sistema pubblico "maturo" la corruzione è un rischio e le persone la riterranno vantaggiosa solo in presenza di intense e stabili convergenze tra interessi pubblici e interessi privati.

D'altra parte, **una burocrazia inconsapevole, ideologica e congetturale, come quella messa in piedi dal nostro "uomo giusto" tende ad allontanare i buoni competitori e gli investitori.** Egli perde di vista il vero interesse primario. Ciò che conta è l'inattaccabilità del suo operato e, quando si trova con l'acqua alla gola, gli interessa solo trovare un operatore privato. Tra i due estremi, non si rende più conto che l'interesse da perseguire è riqualificare il bene senza compromettere i meccanismi di concorrenzialità dei mercati (9).

Questa incapacità di surfare (10) tra interessi primari e secondari è la vera grande lacuna degli attuali sistemi pubblici, è la grande occasione perduta dalla legge 190/2012: si trattava di creare una cultura orientata alla cura degli interessi primari e si è finito invece per riempire delle tabelle *excel* contenenti cataloghi di rischi piuttosto banali e decontestualizzati, mettendo in atto misure *standard* senza acquisire alcuna consapevolezza della complessità dei fenomeni da contrastare.

(9) La riqualificazione del bene e la tutela dei meccanismi di concorrenzialità dei mercati sono due manifestazioni concrete dei principi costituzionali di "buon andamento" e "imparzialità" contenute nell'articolo 97 della Costituzione della Repubblica italiana.

(10) Con il termine "surfare" si intende descrivere la qualità di un'organizzazione di "stare a galla nel tempestoso mare degli interessi". È la capacità di un'organizzazione di essere pienamente in grado di gestire la pressione che viene esercitata sui processi decisionali da parte degli interessi primari, secondari e strutturali. La "surfability" è una delle sette qualità, individuate da Spazioetico, in base alle quali un analista può misurare il livello di integrità di un'organizzazione e la sua "robustezza" e "resilienza" di fronte al rischio di corruzione.

Anche **l'attuale gestione del conflitto di interessi in Italia è tutta centrata su procedure di emersione formali e burocratiche**, che non prendono in alcuna considerazione né la consapevolezza degli agenti pubblici, né quella delle amministrazioni che dovrebbero gestirli.

C'è molto da fare su questo tema, ma ci dobbiamo chiedere se, oltre la compilazione dei moduli, o la firma apposta in calce alla dichiarazione di assenza di conflitto di interessi, si possa lanciare una "**sfida**" agli agenti e alle organizzazioni pubbliche sul piano della consapevolezza e della responsabilità riguardo ai rischi che il conflitto di interessi fa emergere.

La nostra tesi è che conflitti e convergenze di interessi siano il vero fattore abilitante (11) **delle dinamiche corruttive** e come tali dovrebbero essere al centro delle politiche e delle strategie di prevenzione della corruzione. Non possono e non debbono avere un ruolo marginale o una gestione meramente formalistica, devono entrare nella cultura della prevenzione della corruzione. A tutti i livelli: amministrativo, politico, sociale e culturale (12).

Ma non vogliamo svelarvi troppo. La nostra segreta ambizione è di raccontarvi molti lati oscuri del conflitto di interessi e del suo sinistro legame con il rischio di corruzione.

(11) "*Fattore abilitante*", una locuzione contenuta nell'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione del 2019: "L'aggiornamento al PNA 2015 si era già riferito alle "cause" degli eventi rischiosi. Si preferisce tuttavia utilizzare il concetto di "fattori abilitanti" poiché non sempre è individuabile un vero e proprio rapporto di causa-effetto".

(12) A livello amministrativo attraverso strumenti di formazione degli agenti pubblici e di regolazione degli interessi, a livello politico attraverso meccanismi di emersione e gestione degli interessi e trasparenza dei meccanismi lobbistici, a livello sociale e culturale promuovendo una reale "*ecologia delle relazioni*" degli agenti pubblici.