

# L'innocenza rubata

## L'adesione o appartenenza del dipendente pubblico ad associazioni od organizzazioni

*Se non è al suo primo viaggio l'uomo sa già che  
le città come questa hanno un rovescio:  
basta percorrere un semicerchio e si avrà in vista  
la faccia nascosta di Moriana, una distesa  
di lamiera arrugginita, tela di sacco, assi irte di chiodi, tubi neri di fuliggine, mucchi di barattoli,  
muri ciechi con scritte stinte, telai di sedie spagliate, corde buone solo per impiccarsi a un trave marcio.  
(Italo Calvino, Le città invisibili)*

**Autori: Massimo Di Rienzo & Andrea Ferrarini**  
SPAZIOETICO ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE

### Il rovescio della Città dei Giusti

**Introduzione.** In questa tappa del nostro viaggio, parleremo dell'art. 5 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici nazionale. Vi condurremo dentro ad un inferno di interferenze, popolato di complici, benefattori, assi nella manica e utili mediatori, che agiscono sotto lo sguardo vigile e severo delle aspettative che si accompagnano ai vincoli associativi e che avvelenano la funzione pubblica.

Nemmeno noi pensavamo di scatenare l'inferno: avremmo preferito scrivere un breve contributo su una semplice e rassicurante regola di trasparenza. Ma ci siamo accorti subito che c'erano questioni spinose e di ben altro tenore, che hanno a che fare con l'ambiguità di un universo, quello associativo, tutt'altro che neutrale quando entra in rotta di collisione con la funzione pubblica.

A fronte del rischio di accaparramento di risorse pubbliche, di sequestro dei processi decisionali, di riciclaggio e infiltrazioni mafiose di cui purtroppo è spesso vittima il variegato mondo dell'associazionismo, l'art. 5 del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici risponde con un **generico richiamo agli obblighi di comunicazione e alla libertà di associazione**. In questo caso, il Legislatore ha forse perso un'occasione per dire qualcosa di veramente rilevante sulla questione. Uno scostamento dalla realtà degno di quel consigliere comunale che, in tempi di guerra, di fosse comuni e pandemia, denunciò l'efferato assalto di due cani ai danni di altrettanti penuti.

Unica avvertenza: in questo nostro scritto tratteremo esclusivamente della **patologia** del sistema, lasciando ad altri il compito di rappresentare la fondamentale funzione di

sussidiarietà ed il contributo alla coesione sociale dell'associazionismo. Non c'è altro da dire. Possiamo iniziare il nostro viaggio nella faccia nascosta della Città dei Giusti.

## Una misteriosa interferenza

**L'ingiunzione.** L'art. 5, comma 1 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013) obbliga il dipendente pubblico a comunicare l'adesione o appartenenza ad associazioni oppure ad organizzazioni i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività del suo ufficio. Una regola semplice e chiara, che chiama in causa il principio di Trasparenza. Ma davvero questa ingiunzione è semplice e chiara? Ed è davvero utile a qualcosa?

Per raggiunti limiti di età ci è impossibile associare le nostre stanche persone ad organizzazioni a chiara vocazione giovanilistica, quali martiri dello sport, gruppi musicali e viaggi che promettono miracoli. A molti di noi è apparso fin troppo ovvio che l'entusiasmo, la giocondità e la *verve* di una compagnia si perdesse irrimediabilmente a seguito di una qualunque formalizzazione della suddetta goliardica truppa in "associazione" con tanto di statuto, Presidente e tesoriere, condito da un gruppo di animosi e litigiosi associati. Una maledizione che, tuttavia, non ha impedito a coloro che tra noi erano dotati di spiritualismo fondativo di costituire o aderire ad organizzazioni più o meno stabili. Per questo riconosciamo agli individui una loro cruciale vocazione sociale, quasi un **istinto associativo** che vince ogni naturale propensione al divanismo e alla condizione di "41-*bis* vocazionale".

La questione è più complessa se dall'essere umano post-pandemico passiamo a quella strana costruzione ideale che è nota come "dipendente pubblico". Può egli associarsi mentre svolge il suo compito istituzionale? Ovviamente sì: la libertà di associazione prevista dall'art. 18 della Costituzione italiana non può essere compressa dalla circostanza di essere alle dipendenze dello Stato.

L'art. 5, comma 1 del Codice di comportamento nazionale non pone ingiunzioni negative. In realtà pone una sola regola che stabilisce di rendere trasparente la propria adesione ad associazioni<sup>1</sup> ***i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio.***

A scanso di equivoci, negli incontri formativi che teniamo regolarmente a beneficio dei dipendenti pubblici, lasciamo alcuni minuti al chiarimento di questa semplice locuzione, puntualizzando che, ad esempio, avere la tessera della Coop in tasca non rappresenta uno stigma sociale, a meno che un ispettore del lavoro, nel corso di un'attività di vigilanza sul rispetto della normativa di sicurezza di un supermercato, non si prenda la briga di portare anche la sua coniuge che nel bel mezzo dell'ispezione si mette a fare

---

<sup>1</sup> In questo articolo useremo la parola *associazione* per riferirci, in termini generali, ai diversi enti associativi: associazioni riconosciute, non riconosciute, comitati, associazioni di categoria, organizzazioni di volontariato, enti filantropici, fondazioni, associazioni sportive dilettantistiche, associazioni di promozione sociale, associazioni culturali, associazioni di pazienti, reti di associazioni, ecc. ...

la spesa<sup>2</sup>.

Dicevamo che non è del tutto chiaro cosa significhi “*i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell’attività dell’ufficio*”. Il termine **interferenza** può essere inteso in diversi modi: nel linguaggio comune, lo usiamo per indicare una intromissione (“*Tizio vuole interferire nelle scelte di sua figlia*”) oppure un fastidioso disturbo di ricezione (“*Non sento più la radio perché ci sono delle interferenze*”). In fisica, invece, il termine interferenza denota un fenomeno di sovrapposizione tra onde che hanno la medesima frequenza e può essere *costruttiva*, se le due onde si sommano, oppure *distruttiva*, se si annullano.

Seguendo il senso comune, quindi, potremmo interpretare in modo restrittivo l’obbligo di comunicazione: il dipendente pubblico deve comunicare la propria adesione alle sole organizzazioni che promuovono interessi **concorrenti o confliggenti** con gli interessi primari dell’amministrazione<sup>3</sup>. Ma se ci seguite da un po’, avrete capito che noi ci preoccupiamo molto di più delle convergenze di interessi piuttosto che dei conflitti. A nostro parere, insomma, è meglio considerare interferenza **qualunque sovrapposizione di interessi**: il dipendente pubblico deve perciò anche comunicare la propria adesione ad organizzazioni il cui **oggetto sociale**<sup>4</sup>, può essere perseguito grazie a decisioni assunte, attività svolte o informazioni gestite dal suo ufficio<sup>5</sup>; oppure ad organizzazioni che possono, con il proprio operato, contribuire al perseguimento di uno o più **interessi primari** del suo ufficio<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> In questo caso l’ispettore del lavoro mette in atto un comportamento inopportuno, che danneggia la sua imparzialità percepita. L’interferenza non deriva dal possesso di una tessera associativa, ma viene innescata dalla compresenza di attività di rilevanza pubblica e di attività della sfera privata: fa la spesa con sua moglie mentre esegue un controllo. Se poi l’ispettore e sua moglie chiedono, o accettano, uno sconto, una volta giunti alla cassa, siamo in presenza di un azzardo morale di cui si occupa l’art. 4 del Codice di Comportamento, di cui abbiamo trattato in un precedente articolo di questa rubrica (*L’ambiguità del dono - La vera storia dell’articolo 4 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*).

<sup>3</sup> Cfr.: M. Di Fresco, “Obbligo per i dipendenti pubblici, comunicare di essere soci di un’associazione senza scopo di lucro”, [www.nurse24.it](http://www.nurse24.it), 2014. Secondo il Prof. Mauro Di Fresco, “*esaminando l’art. 5, rilevo due importanti elementi costitutivi dell’obbligo di comunicazione: 1. l’interesse conflittuale. La comunicazione dell’adesione associativa al responsabile dell’ufficio non deve essere automatica, ma motivata almeno dal fumus che l’interesse perseguito dall’associazione (rectius: lo scopo sociale) sia conflittuale rispetto a quella perseguita dall’unità produttiva ove il lavoratore presta la propria attività (attenzione alla terminologia legislativa, la norma non prevede il conflitto aziendale ma locale cioè dell’ufficio/ reparto/ servizio). In poche parole deve sussistere un incontro di interessi economici, produttivi, immateriali che pongono l’associazione in concorrenza con l’azienda*”. Questa lettura restrittiva dell’art. 5 non ci trova d’accordo. Riteniamo, infatti, che anche nelle ipotesi di convergenza di interessi possa essere minacciata l’imparzialità e la percezione di imparzialità, configurandosi, pertanto, un conflitto di interessi potenziale, attuale e percepito.

<sup>4</sup> L’oggetto sociale è l’attività di interesse generale, che un’organizzazione no-profit intende promuovere con il proprio operato. Cfr: art. 5, comma 1, Codice del terzo settore (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117): “Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”.

<sup>5</sup> Questo primo tipo di convergenza si verifica, per esempio, quando l’associazione può essere destinataria di autorizzazioni o beneficiaria di contributi da parte dell’ufficio.

<sup>6</sup> Ovviamente la valutazione può essere fatta anche partendo dall’interesse pubblico che l’ufficio promuove. Questo secondo tipo di convergenza si verifica, per esempio, quando in forza di una convenzione, un’organizzazione

Ma non possiamo illuderci che un semplice obbligo di comunicazione possa essere sufficiente. **Cosa succede dopo che il dipendente ha comunicato?** Quali valutazioni devono essere fatte? Chi le deve fare e quali criteri deve utilizzare? Infine, se dalla valutazione emerge un profilo di incompatibilità o di conflitto di interessi, quali misure devono essere adottate?

## Crimini e Misfatti

**L'evento.** Le sovrapposizioni di interessi non sono l'unico rischio che emerge dai collegamenti tra pubblica amministrazione e organizzazioni no-profit. C'è molto di più, in un mondo che dipende fortemente dalle risorse allocate dal settore pubblico e che è tenuto insieme da vincoli di reciprocità. Senza dimenticare che l'associazionismo può essere esposto a tentativi di strumentalizzazione e può essere veicolo di crimini come il riciclaggio.

### *L'accaparramento delle risorse*

L'istinto di autoconservazione è assai umano. Ma non disdegna di frequentare anche le associazioni. L'associazionismo non è per nulla immune da tale naturale predisposizione, che viene oltretutto intensificata da particolari contingenze: ad esempio, una perdita di interesse collettivo verso lo scopo sociale, una indisponibilità di risorse pubbliche o di donatori privati, strategie sbagliate da parte del *management*.

Al nobilissimo interesse sociale, in questi casi, si contrappone l'ineludibile necessità di sbarcare il lunario, pagare gli stipendi dei dipendenti, insomma, sopravvivere. Chi rimane in piedi rischia di diventare un collettore di contributi pubblici, un raddomante di risorse che sfrutta relazioni e informazioni per accaparrarsi il poco disponibile. Una **fonte di rischio** per l'Amministrazione Pubblica, che dovrà mediare tra potentissimi interessi a consolidare posizioni di rendita e l'interesse primario all'indipendenza e alla salvaguardia dei meccanismi di competitività di un mercato, quello delle associazioni, a volte assai più spietato di quello commerciale.

Accaparramento fa rima con **camuffamento**: quanti "centri di ricerca", "associazioni scientifiche", "fondazioni" non sono altro che operatori economici a tutti gli effetti, che vendono servizi alle Pubbliche Amministrazioni bypassando i meccanismi di competitività del mercato? Una delle maggiori iatture del sistema, che lo rende spesso così poco credibile, sono proprio i confini ambigui tra la coesistenza di *no-profit* e *profit* all'interno della stessa organizzazione. Con il primo si stabilisce una testa di ponte verso il sistema pubblico anche attraverso attività svolte "*pro-bono*", volte a stabilire crediti relazionali e posizioni di rendita. Con il secondo si riscuotono i crediti e si consolidano le posizioni.

---

promuove un interesse generale che è anche un interesse primario dell'ufficio (p.es. l'integrazione sociale e lavorativa di soggetti svantaggiati o la tutela dell'ambiente).

## ***Il sequestro del decisore pubblico***

Accanto alla funzione sussidiaria nella gestione ed erogazione di servizi essenziali, le associazioni svolgono anche un importante ruolo di *moral suasion* verso categorie di cittadini sensibili e nei confronti dei decisori pubblici nazionali e locali, che a quelle categorie di cittadini devono provvedere.

L'azione verso il decisore pubblico non si discosta molto dalle attività di **lobbying** realizzate da altri gruppi di interessi, ma sono circondate da un'aura di intangibilità che proviene dalla supposta superiorità morale che un'associazione può vantare rispetto ad un operatore economico o commerciale.

Questo avviene in molti settori, in campo ambientale, educativo, culturale. **Ma è in campo sanitario che sono più evidenti e visibili i rischi di degenerazione e di strumentalizzazione di queste pratiche.** Le associazioni di pazienti, ad esempio, giocano un ruolo fondamentale nel raccogliere le istanze di determinate categorie di utenti fragili e nel veicolarle con una sola voce verso il decisore pubblico. Tali associazioni si finanziano attraverso le quote associative degli stessi soci, ma sopravvivono anche e soprattutto grazie ai finanziamenti provenienti da case farmaceutiche o produttori di dispositivi medici<sup>7</sup>.

Queste “*relazioni pericolose*” minacciano l'indipendenza delle associazioni e rischiano di diventare strumenti in mano alle multinazionali per esercitare pressioni sul decisore pubblico in nome di un interesse pubblico che rimane sullo sfondo.

Nei casi davvero patologici, le associazioni vengono create “ad arte” per camuffare attività di *lobbying* e sequestrare<sup>8</sup> il decisore pubblico<sup>9</sup>.

## ***Riciclaggio e infiltrazioni criminali***

Siamo arrivati nella stanza più oscura della nostra bottega degli orrori. Ebbene sì, le

---

<sup>7</sup> Cfr: A. Fabbri, et alia: “*Industry funding of patient and health consumer organisations: systematic review with meta-analysis*”, 2019. “*Il finanziamento delle industrie alle associazioni di pazienti sembra un dato comune, con stime che vanno dal 23% all'83%. Poche associazioni hanno una regolamentazione delle sponsorizzazioni. Inoltre, la trasparenza dei finanziamenti è inadeguata. In base ai pochi studi effettuati sulla relazione tra i finanziamenti delle industrie e le posizioni delle associazioni, risulta che, se finanziate, le associazioni tendono ad avere posizioni assai favorevoli ai finanziatori*”.

<sup>8</sup> Il “sequestro del decisore pubblico” o *State Capture* è una condizione/situazione in cui si trova il decisore pubblico di una collettività nazionale o locale in cui rilevanti interessi privati sono in grado di influenzare significativamente il processo decisionale, con particolare riferimento al processo legislativo e regolamentare e alle scelte in merito all'allocazione delle risorse, ai fini di trarre un significativo vantaggio. Cfr.: “*La sanità pubblica sotto sequestro*”, 2020, Spazioetico.

<sup>9</sup> Una seconda via è costituire “*organizzazioni ombrello*”. Con questa locuzione si fa riferimento ad un insieme di associazioni che si mettono insieme per coordinare le proprie attività e per dare maggior visibilità a scopi comuni. Far sentire la propria voce parlando all'unisono con altre associazioni partner è il sale della democrazia partecipativa. Serve a far volgere l'attenzione di un distratto decisore pubblico verso interessi collettivi che hanno l'ambizione di diventare “primari”. Purtroppo, a volte, tali organizzazioni degenerano in pseudo-corporazioni, il cui unico fine è gestire in maniera pregiudicata le relazioni con il decisore pubblico.

associazioni sono a volte **veicolo di criminalità**, per lo più organizzata. Gli schemi di riciclaggio che vedono al centro le associazioni sono ormai stati ampiamente decodificati, anche grazie al prezioso lavoro di Istituzioni impegnate come la Unità di Informazione Finanziaria<sup>10</sup> (UIF) che pubblica interessantissimi Quaderni dell'Antiriciclaggio.

Si legge, a questo proposito, che, ad esempio, un'associazione senza scopo di lucro, costituita per raccogliere fondi da destinare alle residenze sanitarie assistenziali (RSA) durante l'emergenza pandemica, ha utilizzato parte delle donazioni ricevute per ordinare bonifici a favore di una ditta individuale e del conto estero intestato a una persona fisica. Tali fondi sono stati successivamente prelevati in contanti presso *bancomat* italiani<sup>11</sup>. Lo schema operativo segnalato e i relativi approfondimenti operati dalla UIF hanno messo in luce un possibile meccanismo di distrazione di fondi, donati da privati cittadini per sostenere le RSA nell'emergenza epidemiologica, a valle di operazioni finanziarie tra soggetti apparentemente privi di legami soggettivi, anche in contropartita di conti correnti esteri, e ha condotto ad avviare indagini per i reati di **truffa, autoriciclaggio e appropriazione indebita**.

Abbiamo elevati rischi di infiltrazione mafiosa nelle associazioni sportive. Ad esempio, nel 2018, grazie all'operazione Barbarossa<sup>12</sup>, è emerso un caso di infiltrazione in una associazione calcistica: la 'ndrangheta si sarebbe infiltrata nella gestione dello stadio comunale.

## I Malassocia

**Il Caso dei casi.** Gli interessi delle associazioni e gli interessi degli uffici della Pubblica Amministrazione possono entrare in conflitto o in convergenza in diversi modi. Abbiamo deciso di analizzarli, scrivendo la trama di un romanzo pseudo-verista, e di identificare i diversi schemi di interferenza con nomi che evocano il ruolo ambiguo giocato, volta per volta, dal dipendente pubblico: “*il complice*”, “*il benefattore*”, “*lo stabilizzatore*”, “*l'asso nella manica*” e “*l'utile mediatore*”.

*Un tempo i Malassocia erano stati numerosi come i fili d'erba della marcita di Trezzate; ce n'erano persino a Nebbiano e ad Aci Verza, tutti buona e brava gente della pianura lombarda, proprio all'opposto di quel che sembrava dal nomignolo, come dev'essere. Veramente nel libro della parrocchia si chiamavano Brambilla, ma questo non voleva dir nulla, poiché da che il mondo era mondo, a Nebbiano a Trezzate e ad Aci Verza, li avevano sempre conosciuti per Malassocia, di padre in figlio,*

<sup>10</sup> L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è istituita presso la Banca d'Italia dal D.Lgs. n. 231/2007, in conformità di regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una Financial Intelligence Unit (FIU), dotata di piena autonomia operativa e gestionale, con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

<sup>11</sup> Cfr.: Unità di Informazione Finanziaria (UIF): Casistiche di riciclaggio legate all'emergenza da COVID-19, n. 18.

<sup>12</sup> Cfr.: “Barbarossa: la 'ndrangheta tra Asti e Cuneo”, 2018, Libera Piemonte.

che avevano sempre avuto un impiego pubblico e la tessera di qualche associazione<sup>13</sup>.

Comincia così il manoscritto dei *Malassocia*, il sesto romanzo del *Ciclo dei Vinti* di Giovanni Verga, che fino ad oggi si pensava ne comprendesse solo cinque: *Malavoglia*, *Mastro don Gesualdo*, *Duchessa di Leyra*, *Onorevole Scipioni* e *Uomo di lusso*.

Come noto, il Verga pubblicò solo *Malavoglia* e *Mastro don Gesualdo*, due opere che hanno gettato nella depressione generazioni intere di adolescenti, ma anche evocato profonde domande in quei giovani cuori: “Cosa diavolo erano i lupini?<sup>14</sup> E se i Malavoglia avessero chiamato la loro barca ‘Sventura’, avrebbero evitato di naufragare due volte nello stesso romanzo?”<sup>15</sup>.

Le altre parti del ciclo non furono scritte (a parte un capitolo e mezzo della *Duchessa di Leyra*), ma questo non impedì a Giovanni Verga di diventare un classico della letteratura italiana, appoggiare la repressione dei Fasci Siciliani e dei Moti di Milano, propugnare il colonialismo, aderire all’Associazione Nazionalista Italiana, mostrare simpatia nei confronti di Benito Mussolini e diventare Senatore del Regno, prima di morire a Catania nel 1922<sup>16</sup>.

La notizia del ritrovamento del sesto romanzo del *Ciclo dei Vinti*, nella soffitta di una casa di Milano, è apparsa il 1° aprile 2022 sulla rivista online *Parole Sòle* ed è stata accolta con una certa freddezza dagli esperti, che hanno subito organizzato un convegno internazionale, per confrontarsi sulla questione.

*Malassocia*, più che un romanzo, è la trama di un possibile romanzo, che Verga immaginò negli ultimi anni della sua vita: la saga di una famiglia di pubblici ufficiali lombardi, che si snoda in un periodo di tempo che va dal Risorgimento alla Grande Guerra.

Un nuovo avvincente romanzo verista, che vi presentiamo in anteprima, con un ricco corredo di note esplicative e applicazioni pratiche.

## **Capitolo 1 - Guerra e Pace**

*Ove si narra del capostipite della famiglia, Libero Malassocia (Anno 1859)*

---

<sup>13</sup> Abbiamo volutamente modificato il famoso incipit dei *Malavoglia*, cambiando il nome della famiglia e il nome dei paesi (che nell’originale sono Trezza, Ognina, e Aci Castello) e l’ambientazione, che da siciliana è diventata lombarda (si noti il riferimento alle marcite, tipiche della pianura padana).

<sup>14</sup> Verga non spiega in cosa consista il carico di lupini che va perso nel naufragio in cui muore anche il primogenito della famiglia, Bastianazzo. Potrebbero essere molluschi (simili alle vongole) oppure dei legumi. Gli studiosi sono propensi a ritenere che si trattasse di legumi, ma Verga nel romanzo non lo chiarisce.

<sup>15</sup> La barca dei *Malavoglia* si chiamava Provvidenza.

<sup>16</sup> Si tratta ovviamente di un’iperbole, anche se, effettivamente, il pessimismo radicale di Giovanni Verga lo condusse ad adottare un atteggiamento di diffidenza nei confronti dei movimenti popolari, così come, d’altro canto, lo indusse a non credere nel progresso e a disprezzare i valori della società borghese.

Libero Malassocia, ufficiale di fanteria del Regio Esercito del Lombardo-Veneto durante la Seconda Guerra d'Indipendenza, viene condannato alla fucilazione per aver distribuito, come si legge dalla sentenza emessa dal Tribunale Militare, “*alquanti volantini inneggianti alla pace nella Regia Caserma, a firma dell'Associazione Pacifista Internazionale*”.

La sera prima dell'esecuzione, Libero Malassocia si confida con un compagno di cella e gli parla della sua “*coscienza divisa*”: da un lato, Libero Malassocia conferma la propria fedeltà al Re, nel cui nome ha ucciso soldati nemici e massacrato contadini inermi; dall'altro, Libero Malassocia rivendica la propria libertà di aderire ad una associazione che promuove la pace tra le Nazioni. Il suo compagno di cella, che è un ladro accusato di numerosi furti e alcuni omicidi, paragona Libero Malassocia ad una maionese impazzita, confezionata con ingredienti di qualità eccellente, ma che non vogliono saperne di mescolarsi insieme. Libero gli dà ragione: ammazzare la gente per rubare i loro averi è disonesto, ma è assai più onesto che andare in guerra desiderando la pace.

Libero Malassocia muore lasciando una moglie e tre figli: Primo, Durante e Ultimo, di cui si narrerà nei prossimi capitoli.

- ***Nota esplicativa.*** In questo primo capitolo vediamo rappresentata un tipo di interferenza molto semplice da identificare: l'Agente pubblico (Libero Malassocia) aderisce ad una associazione i cui interessi primari sono strutturalmente in conflitto con gli interessi primari della sua amministrazione. Il rischio è che emerga in capo all'associazione l'aspettativa di poter contare su un potenziale **Complice**, quando gli interessi si scontreranno apertamente.

- ***Applicazioni pratiche.*** Fortunatamente, sono rari i casi in cui il dipendente pubblico finisce per giocare il fatale ruolo di **Complice**. Ma non è impossibile trovare degli esempi tratti dall'ordinaria vita amministrativa: il Responsabile Anticorruzione della Regione Carabina, a suo dire in piena conformità con gli indirizzi di ANAC, ha inopinatamente applicato il principio della rotazione ordinaria all'Ufficio Caccia e Pesca. La nuova P.O. incaricata di gestire il calendario venatorio regionale sarà la dott.ssa Fringuello, proveniente dal Settore Cultura, la quale è notoriamente una agguerrita attivista della A.R.Bo.Ca. ONLUS, Associazione Regionale per l'Abolizione della Caccia.

## ***Capitolo 2 - Carità obbligatoria***

*Ove si narra del primogenito di Libero: Primo Malassocia (anno 1886)*

Primo Malassocia ha uno spirito caritatevole, e frequenta abitualmente, in qualità di socio onorario, la Confraternita dei Poverelli, Società di Mutuo Soccorso che si occupa di elevare la condizione economica e morale dei propri soci ordinari: lavoratori, inabili, anziani e famiglie meno abbienti. Quotidianamente, si reca nelle case dei soci, per distribuire pane e coperte in inverno, e partecipa attivamente alle raccolte di fondi e alle attività culturali promosse dalla Confraternita.

Un giorno, Primo Malassocia vince un concorso e comincia a lavorare come esattore



delle imposte per conto del Comune di Aci Verza. Il suo capo, il responsabile dell'Esattoria Comunale, è il ragioniere Giovanni Maltolto, temuto da tutti i cittadini per la sua implacabile volontà di riscuotere fino all'ultimo centesimo le tasse e le gabelle municipali.

Una sera Primo Malassocia si reca in casa di uno dei soci ordinari della Confraternita, un mutilato reduce delle Cinque Giornate di Milano. Il socio gli confida di essersi rivolto ad un usuraio, per pagare le tasse. Anche altri soci della Confraternita dei Poverelli sono nelle medesime condizioni: le classi popolari, infatti, sono ingiustamente vessate dall'Esattoria Comunale, perché non godono dei privilegi riconosciuti al clero e alla borghesia cittadina.

Il povero Primo Malassocia maledice il giorno in cui ha deciso di diventare esattore e cade in un irrisolvibile dilemma: restare fedele ai propri valori e ideali, oppure assolvere con cieca imparzialità i suoi doveri di esattore? Tradire le aspettative dei soci della Confraternita oppure tradire il Municipio di Aci Verza?

Servirebbe un nuovo Robin Hood, che ruba i soldi ai ricchi notabili, commercianti, prelati, possidenti terrieri di Aci Verza, per donarli agli operai, ai contadini, ai disoccupati, alle donne sole e ai vecchi inabili, colpevoli soltanto della loro povertà. Ma ormai ci sono in giro soltanto banditi e briganti, che rubano per interesse personale.

Primo Malassocia si tormenta per settimane e, alla fine, prende una decisione che gli consente di salvare capra e cavoli (dove la capra è il Municipio e i cavoli sono i poverelli di Aci Verza): decide di pagare di tasca propria le tasse e le gabelle dei poveri. Una scelta che riempie di felicità i poveri della città e che viene elogiata dalla Confraternita dei Poverelli. Anche il ragioniere Giovanni Maltolto non ha nulla da ridire: a lui basta che qualcuno paghi.

Tuttavia, questa scelta eroica manda in rovina le finanze di Primo Malassocia: non riesce più a nutrire la sua famiglia e a pagare l'affitto di casa. Sua moglie lo abbandona, andando a vivere insieme ai figli a casa dei genitori. E Primo Malassocia si ritrova a vivere sotto un ponte, pietosamente soccorso dai suoi amici della Confraternita dei Poverelli.

- **Nota esplicativa.** In questo secondo capitolo, Giovanni Verga identifica una singolare forma di interferenza: un Agente pubblico (Primo Malassocia) aderisce ad una associazione i cui membri sviluppano delle forti aspettative di presa in carico dei propri interessi e dei propri bisogni. L'Agente pubblico si trova intrappolato tra l'imparzialità richiesta dal ruolo pubblico e la naturale aspettativa di parzialità e di aiuto reciproco, derivante dai vincoli associativi. L'agente pubblico viene percepito dai singoli associati come **un Benefattore**.

- **Applicazioni pratiche.** Questo schema, a differenza del precedente, è molto diffuso. Faremo solo un esempio.

Il dr. Odoardo Onico è primario presso l'Azienda Ospedaliera "Santa Digita" ed è specializzato nella cura dell'unghia incarnita (onicocriptosi). È socio onorario dell'Associazione "Famiglie con l'unghia incarnita". Un giorno un associato si reca nel reparto del dr. Onico per un intervento ambulatoriale di fenolizzazione<sup>17</sup>, che viene eseguito da un collaboratore della sua équipe. Uscendo dall'ambulatorio, l'associato vede il dr. Onico ed esclama: "Edoardo, In quanto associato mi aspettavo che mi avresti operato tu!".

### **Capitolo 3 - Note d'Amor fatali.**

*Ove si narreranno le vicende del secondogenito di Libero: Durante Malassocia (anno 1900).*

Durante Malassocia lavora presso l'Ufficio Cultura del Comune di Trezzate. Il suo ufficio assegna ogni anno un contributo alla locale Società Filarmonica, un'associazione di musicisti che organizza concerti presso il Politeama Comunale.

Una sera, nel corso di uno spettacolo, Durante si innamora di Beatrice Piroli, violinista della Società Filarmonica. Lei è una donna indipendente e inizialmente non ricambia il suo amore. Ma il presidente della Società Filarmonica (nonché direttore dell'orchestra), Aldo Plebis, che ha simpatie socialiste, la induce a corrispondere i sentimenti di Durante, per garantirsi i favori del Comune.

Durante, illuso da Beatrice Piroli, si iscrive alla Società Filarmonica e, dopo mesi di profondissimo studio, viene inserito nell'orchestra come suonatore di triangolo.

Ma un pomeriggio, in occasione di un concerto domenicale presso il Politeama, alla presenza del Sindaco e del Prefetto, i musicisti della Società Filarmonica cantano in coro *il feroce monarchico Bava* canzone contro il Generale Bava Beccaris, che nel 1898 aveva represso nel sangue i Moti di Milano:

*Alle grida strazianti e dolenti*

*di una folla che pan domandava,*

*il feroce monarchico Bava*

*gli affamati col piombo sfamò.*

L'esibizione crea indignazione. Lo spettacolo viene interrotto e la Giunta Municipale delibera la revoca del contributo annuo alla Filarmonica.

Aldo Plebis chiede a Durante di fare qualcosa, per risolvere la situazione. Durante dice che non è possibile modificare la delibera, ma ha in mente un'azione simbolica, per sensibilizzare l'opinione pubblica.

---

<sup>17</sup> Non essendo degli specialisti, non abbiamo la ben che minima idea di cosa sia un processo di fenolizzazione. Pare tuttavia, che tale intervento sia assai meno doloroso dell'estirpazione dell'unghia incarnita.

Beatrice Piroli, che ormai è veramente innamorata di Durante, cerca di dissuaderlo. Ma Durante, che ormai è socialista, decide di mettere in atto un piano maldestro e destinato a sicuro fallimento.

Una notte si introduce negli uffici del Municipio, getta nelle braci del camino ancora accese la delibera di sospensione del contributo. Poi ne scrive una nuova, che sancisce il raddoppio del contributo alla Filarmonica, in virtù “*Del rilevante contributo alla cultura musicale e alla causa del Proletariato - Firmato: LA CLASSE LAVORATRICE*”. Affigge la delibera all’albo pretorio e poi torna a casa.

Il giorno successivo i borghesi di Trezzate si accalcano davanti all’albo pretorio e leggono scandalizzati la falsa delibera. Un delatore denuncia Durante Mallassocia, che viene arrestato.

- **Nota esplicativa.** L’attento lettore, grazie al suo bagaglio di esperienze maturate lavorando nella Pubblica Amministrazione, non si lascerà ingannare dal sentimento amoroso tra Durante Mallassocia e Beatrice Piroli. Qui l’amore non c’entra nulla e ad essere rilevante è, piuttosto, il fatto che gli interessi primari della Società Filarmonica sono promossi grazie all’intervento dell’ufficio e dell’Agente pubblico. L’adesione all’associazione genera una aspettativa: in virtù del vincolo associativo, l’Agente pubblico è chiamato ad adoperarsi per mettere in sicurezza gli interessi dell’associazione. In questo caso, l’Agente pubblico viene percepito dall’Associazione come **uno Stabilizzatore**.

- **Applicazioni pratiche.** L’Agente pubblico può diventare **uno Stabilizzatore** soprattutto quando aderisce ad associazioni che sono destinatarie di autorizzazioni, contributi o concessioni che sono gestite dal suo ufficio.

Forse è proprio ciò che sta accadendo nel Comune di Polisportiva a Mare, in cui è in corso una riunione tra politici e tecnici. La Giunta vorrebbe revocare all’Associazione Sportiva Dilettantistica “*Basket per Tutti*” la concessione della palestra Comunale, per assegnarla ad un adiacente plesso scolastico, che ne è privo. Contemporaneamente, vorrebbe fare un bando, aperto a tutte le associazioni, per la gestione del nuovo centro sportivo Comunale, realizzato con fondi dell’Unione europea. Il responsabile dell’Ufficio Sport, Paolo Prono, condivide gli indirizzi della Giunta. La Responsabile dell’Ufficio Scuola, Aurelia Fichisecchi, è entusiasta: finalmente gli studenti avranno una palestra! Tuttavia il responsabile dell’ufficio tecnico, Roberto Rimbalzo, raffredda gli animi e raccomanda prudenza. Lui ha molti dubbi: a suo parere, la palestra è idonea per essere usata da una società sportiva, ma non ha i requisiti strutturali, per accogliere in sicurezza i numerosi alunni del plesso scolastico.

Dopo la riunione, quando rientra nel suo ufficio, Roberto Rimbalzo riceve una telefonata da parte del Presidente della A.S.D. “*Basket Per Tutti*”, che gli ricorda di rinnovare la tessera associativa in scadenza e, incidentalmente, gli chiede informazioni circa l’esito della riunione.

## ***Capitolo 4 - I Cavalieri di Nebbiano.***

*Ove si narra del terzo figliuolo di Libero: Ultimo Malassocia (anni da 1901 a 1910).*

Ultimo Malassocia lavora da molti anni come dipendente del *Settore Promozione Giochi Pubblici* del Comune di Nebbiano, incaricato di gestire l'Ippodromo Municipale, in cui diverse volte all'anno le Associazioni Ippiche della città si sfidano in avvincenti gare di corsa e di salto agli ostacoli.

L'Ippodromo di Nebbiano era stato edificato dagli austriaci, ai tempi del Regno Lombardo-Veneto ed aveva goduto per lungo tempo di una certa fama, attirando spettatori anche da altre città della pianura lombarda. Dopo l'unità d'Italia la struttura è diventata di proprietà del Comune, che tuttavia non ne ha curato adeguatamente la manutenzione.

Ultimo Malassocia si occupa di aprire e chiudere l'Ippodromo, di mantenere i contatti con le Associazioni Ippiche, di garantire la sicurezza pubblica durante le manifestazioni e di gestire i procedimenti amministrativi connessi alla gestione della struttura.

L'arresto di Durante Malassocia procura seri guai anche a Ultimo, considerato da tutti indegno di servire il Regno d'Italia, soprattutto a causa delle simpatie pacifiste e socialiste della sua famiglia: isolato dai colleghi, guardato con sospetto dalla Giunta municipale e dall'Autorità prefettizia, Ultimo decide infine di dare le dimissioni, trovandosi senza lavoro.

Per mantenere la famiglia (e soprattutto il figlio Augusto, che frequentava la facoltà di medicina) si adatta a svolgere i lavori più umili, ma la sua passione per i cavalli non viene meno; e nel 1905, dopo anni di risparmio e duro lavoro, riesce a mettere insieme la cifra necessaria a pagare la tessera annuale dell'Associazione Ippica *I Cavalieri di Nebbiano*.

Ultimo Malassocia conosce il Presidente dell'Associazione, il cav. Filippo Stalloni, dai tempi in cui lavorava in Comune e gestiva l'Ippodromo. Un giorno, a margine di una gara ippica, il cav. Stalloni confida a Ultimo di essere molto preoccupato per le precarie condizioni di degrado in cui versa l'Ippodromo di Nebbiano. Ultimo coglie al volo l'occasione e suggerisce al cav. Stalloni di chiedere al Municipio la gestione dell'Ippodromo, attraverso la stipula di una convenzione.

Ultimo Malassocia mette al servizio dell'Associazione le sue conoscenze tecniche e giuridiche, consentendo ai Cavalieri di Nebbiano di costruire una proposta di convenzione vantaggiosa per l'Associazione e svantaggiosa per il Municipio, in cui è previsto il versamento di un contributo annuo da parte del Comune, a titolo di "*ristoro delle spese di manutenzione*", e la rinuncia del Comune a tutti gli introiti derivanti dalle manifestazioni sportive organizzate nell'Ippodromo. In cambio, Ultimo Malassocia chiede, per sé, un impiego come custode dell'Ippodromo, per ritornare a fare il proprio lavoro.

Il Municipio accetta di buon grado di stipulare la convenzione: la Giunta non vedeva l'ora di sbarazzarsi di quella struttura, che sembra generare solo costi e nessun guadagno.

Tuttavia, il Municipio ha fatto male i suoi conti. Infatti, non appena i *Cavalieri di Nebbiano* ottengono la concessione dell'Ippodromo, lo rimettono a nuovo, grazie alle donazioni dei membri più ricchi dell'associazione, e cominciano a organizzare numerosi eventi, che attirano di nuovo un gran numero di spettatori e guadagni.

Dopo cinque anni, gli investimenti per la ristrutturazione sono ampiamente ammortizzati, garantendo ai gestori lauti guadagni. Il Municipio di Nebbiano vorrebbe chiedere indietro l'Ippodromo, ma una clausola vessatoria del contratto (ignorata dal Sindaco al momento della stipula della concessione) prevedeva che dopo tre anni la concessione e il contributo pubblico sarebbero diventati perpetui.

Ultimo Malassocia continua per molti anni a svolgere felicemente il proprio lavoro nell'Ippodromo di Nebbiano, arrotondando lo stipendio con un giro di scommesse clandestine, fino al giorno in cui muore per un incidente, travolto dai cavalli in corsa, mentre attraversa distrattamente l'Ippodromo, in una nebbiosa mattina di primavera.

- **Nota esplicativa.** Con grande acume il Verga in questo capitolo tratteggia i contorni di una dinamica assai simile al *pantouflage*<sup>18</sup>: l'Agente pubblico (Ultimo Malassocia) cessa di essere tale e aderisce ad un'associazione con cui ha avuto a che fare nell'esercizio delle sue funzioni. Quando ciò accade, l'associazione non acquisisce solo un nuovo membro, ma anche tutto il patrimonio di informazioni, relazioni, conoscenze e competenze acquisite dall'Agente pubblico: un vero e proprio **Asso-nella-manica**, che può essere giocato su svariati tavoli.

- **Applicazioni pratiche.** Fino ad ora abbiamo “scherzato”, prospettando fantasiosi azzardi morali di piccolo cabotaggio. Ora invece **l'Asso-nella-manica** ci consente di descrivere scenari tutt'altro che improbabili.

La Regione Malsana assegna all'Avvocato Claudio Tito Cincinnato un incarico professionale pluriennale avente ad oggetto: “*Supporto tecnico-giuridico per la definizione dei nuovi requisiti di accreditamento regionale delle Unità di Offerta Sociale (U.O.S.)*”<sup>19</sup>. L'avvocato mette

---

<sup>18</sup> La normativa italiana sul *pantouflage* è purtroppo molto debole, perché si applica solo ad alcuni soggetti, vieta un numero ristretto di attività ed è tutta racchiusa nel comma 16-ter dell'art. 53 del Testo Unico del Pubblico Impiego, che laconicamente stabilisce che “*I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti*”.

<sup>19</sup> Le Unità di Offerta Sociale sono l'insieme delle strutture territoriali, domiciliari, diurne e residenziali, che costituiscono il sistema della rete dei servizi sociali-assistenziali del territorio: nidi d'infanzia, Case Famiglia, Comunità Alloggio per Disabili, Centri Anziani, ecc. ...

la propria professionalità al servizio del Settore Welfare, contribuendo alla definizione dei criteri di valutazione e degli standard di qualità necessari per l'accreditamento delle strutture. Alla cessazione del contratto, l'avv. Cincinnato viene cooptato nell'Associazione "Solid-ALI ONLUS", che vuole accreditare in Regione il proprio Centro Diurno per Disabili. Il Presidente, Paolo Pocher, propone a Claudio Tito Cincinnato di diventare Coordinatore del Centro Diurno, in virtù della sua profonda conoscenza del contesto regionale. Ma l'avvocato rifiuta cortesemente l'offerta, preferendo dare il proprio contributo in qualità di umile socio<sup>20</sup>.

### ***Capitolo 5 - Un medico in famiglia.***

*Ove si narreranno le vicende del figliuolo di Ultimo: Augusto Malassocia (anni da 1910 a 1918).*

Augusto Malassocia, grazie ai sacrifici del padre, si laurea in medicina e trova lavoro come infettivologo presso l'Ospedale "Santa Costina" di Aci Verza. E grazie ai suoi studi pionieristici sui virus e i batteri, diventa anche membro illustre della Sezione Lombarda della Società Medica Sabauda, un'associazione scientifica che promuove attività di ricerca e simposi scientifici, anche grazie al contributo di diverse Officine Farmaceutiche.

Il Santa Costina, purtroppo, è un piccolo ospedale di provincia, con pochi soldi e pochi medici competenti; e il dr. Malassocia vorrebbe andare a lavorare altrove, a Brescia o a Milano.

Un giorno il Direttore dell'ospedale convoca Augusto Malassocia e gli spiega che, negli ultimi anni, numerosi pazienti operati al Santa Costina sono morti. E gli chiede di aiutarlo a contattare l'Associazione Medica Sabauda, per valutare la loro disponibilità a finanziare degli studi clinici sulla mortalità post-operatoria dei pazienti e dei corsi di aggiornamento per i chirurghi.

Augusto Malassocia si indigna: lui è un medico, non è un vile sensale! Ma il Direttore, in cambio, gli garantisce che diventerà primario del Reparto di Infettivologia. Allettato da questa promessa, il dr. Malassocia parla con l'Associazione Medica Sabauda, che decide di sponsorizzare gli studi e i progetti di formazione.

Grazie a questi interventi, la speranza di vita dei pazienti operati nell'Ospedale Santa Costina aumenta sensibilmente, ma aumentano sensibilmente anche le prescrizioni di un antisettico intestinale prodotto da una delle Officine Farmaceutiche che finanziano l'Associazione Medica Sabauda.

Passano gli anni. Augusto Malassocia è diventato primario e si è specializzato nella

---

<sup>20</sup> Con questo atto di umiltà, l'avv. Claudio Tito Cincinnato di rende invisibile agli occhi dell'Amministrazione Regionale, che non saprà mai che un proprio consulente, dopo aver contribuito alla definizione dei requisiti di accreditamento, alla cessazione dell'incarico ha offerto le proprie competenze, relazioni e conoscenze al servizio di un soggetto accreditato.

cura delle zoonosi, malattie infettive che si trasmettono dagli animali all'uomo. La sua attività e le sue ricerche sono sostenute e diffuse dall'Associazione Medica Sabauda e, indirettamente, da alcune Officine Farmaceutiche interessate allo sviluppo di farmaci per la medicina veterinaria. Quando l'Italia entra in guerra, nel 1915, viene arruolato come medico militare e adibito alla cura sia dei soldati, che dei muli.

Nel febbraio 1918 il dr. Malassocia viene ferito da una scheggia di granata e congedato. Rientrato nel suo Ospedale, riallaccia i contatti con l'Associazione Medica Sabauda, per riprendere le proprie attività.

Gli anni della guerra hanno profondamente segnato e modificato gli orientamenti della ricerca medica e della produzione farmaceutica, ma le zoonosi sembrano ancora un promettente campo di studio.

Così, mentre l'influenza spagnola si diffonde per l'Italia, causando più vittime della guerra (e della peste nera del 1348), il dr. Malassocia si dedica allo studio del cimurro, per confermare la sua non trasmissibilità all'uomo e per testare sui cani l'efficacia di nuovi farmaci recentemente brevettati dalle Officine Farmaceutiche.

- **Nota esplicativa.** L'interferenza del Complice e l'interferenza dell'Asso-nella-manica presuppongono, entrambe, che gli interessi primari di una associazione possano essere promossi dalla Pubblica Amministrazione in cui lavora un associato. Ma può anche verificarsi il caso contrario: l'Agente pubblico potrebbe aderire ad una associazione che può aiutare a promuovere gli interessi primari del suo ufficio o della sua Amministrazione. In questo caso particolare, potrebbe essere la stessa Pubblica amministrazione ad avere l'aspettativa che l'Agente pubblico utilizzi le proprie relazioni della sfera privata per garantire la promozione di interessi pubblici, innescando un tipo di interferenza che chiameremo dell'**Utile Mediatore**. Ovviamente, anche l'Associazione può percepire l'Agente pubblico come un mediatore nei rapporti con la Pubblica amministrazione. Questa mediazione ha un costo, che potrebbe scaricarsi sui processi dell'amministrazione: l'Agente pubblico potrebbe approfittare del proprio potere di mediazione, per garantirsi vantaggi nella sfera privata o professionale.

- **Applicazioni pratiche.** Per ora abbiamo visto l'interferenza dell'**Utile Mediatore** in atto compiutamente solo nel settore sanitario e in ambito universitario. Nell'ambito delle sperimentazioni farmaceutiche o nelle sperimentazioni di dispositivi medici, le dinamiche di interferenza sono esattamente quelle rappresentate da Verga nella vicenda di Augusto Malassocia: il professionista sanitario diventa un collettore di interessi e le ricerche, le sperimentazioni, gli studi osservazionali (anche no-profit), promossi dalle società scientifiche, se da un lato promuovono il diritto alla salute e altri interessi primari dell'organizzazione pubblica, dall'altro veicolano gli interessi degli operatori economici che finanziano le società scientifiche e gli interessi professionali degli stessi medici. Questa convergenza tra pubblico e privato mette a rischio l'indipendenza della ricerca e la sua credibilità.

## Una semplice questione di trasparenza?

**I Principi.** L'art. 5 nella sua formulazione attuale, chiama in causa il Principio di Trasparenza, introducendo un dovere di comunicazione e introduce ingiunzioni negative finalizzate a tutelare la libertà di associazione. In realtà, le interferenze, che vengono innescate dalla partecipazione ad associazioni o organizzazioni, mettono a rischio soprattutto l'Indipendenza della Pubblica Amministrazione. E questa indipendenza non può essere garantita da un semplice obbligo di comunicazione: servono delle procedure di gestione.

### *Il Principio di Indipendenza*

I diversi capitoli del nostro romanzo pseudo-verista, *Malassocia*, ci hanno consentito di identificare diverse tipologie di interferenza. È abbastanza chiaro che queste interferenze non minacciano soltanto il Principio di Trasparenza. Ad essere a rischio è anche e soprattutto il Principio di Indipendenza che, lo ricordiamo, può essere enunciato nel modo seguente:

- *La Pubblica Amministrazione deve essere libera di agire, senza subire il condizionamento di gruppi o interessi particolari.*

L'indipendenza è il più importante principio di *accountability* del Sistema Pubblico ed è strettamente connessa ad altri due principi TRUST<sup>21</sup>: l'Integrità<sup>22</sup> e l'Imparzialità<sup>23</sup>. In estrema sintesi, possiamo dire che **i meccanismi di trasparenza sono inutili, se un'Amministrazione non dimostra di essere esente dal condizionamento di interessi particolari.**

Il comma 1 dell'art. 5, con il suo obbligo di comunicazione, chiama in causa soltanto la trasparenza. Il comma 2, invece, vieta al pubblico dipendente di costringere altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, o di esercitare pressioni a tal fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera. Questa ingiunzione negativa è posta a tutela della libertà di associazione<sup>24</sup> e garantisce che i percorsi di

<sup>21</sup> I Principi TRUST descrivono dei requisiti di funzionamento del Sistema pubblico, che lo rendono affidabile, cioè idoneo a promuovere interessi di tipo generale, a differenza dei Principi FIT, come ad esempio l'Efficienza e l'Efficienza, che invece lo rendono idoneo ad erogare servizi ai singoli Destinatari. Abbiamo approfondito tali differenze in un altro articolo di questa Rubrica: *La Geometria delle Regole*.

<sup>22</sup> **Principio di Integrità:** *la Pubblica Amministrazione deve agire nell'interesse delle collettività, promuovendo gli interessi primari e senza lasciarsi influenzare dagli interessi secondari.*

<sup>23</sup> **Principio di Imparzialità:** *la Pubblica Amministrazione deve essere equidistante da tutti gli interessi in gioco e deve essere percepita come tale.*

<sup>24</sup> La Corte Costituzionale (Sentenza n. 69/1962) ha chiarito che l'art. 18 della Costituzione “*deve essere interpretato nel contesto storico che l'ha visto nascere e che porta a considerare di quella proclamata libertà non soltanto l'aspetto che è stato definito 'positivo', ma anche l'altro 'negativo', quello, si vuole dire, che si risolve nella libertà di non associarsi, che dove apparire al Costituente non meno essenziale dell'altra, dopo un periodo nel quale la politica legislativa di un regime totalitario aveva mirato a inquadrare i fenomeni associativi nell'ambito di strutture pubblicistiche e sotto il controllo dello Stato, imponendo ai cittadini di far parte di questa o di quella associazione ed eliminando per questa via quasi affatto anche la libertà dell'individuo di unirsi ad altri per il raggiungimento di un lecito fine comune volontariamente prescelto e perseguito*”.



carriera nel settore pubblico siano indipendenti da vincoli associativi; ma non consente di gestire tutte le altre tipologie di interferenza che abbiamo identificato, nelle quali l'adesione del pubblico dipendente ad un'associazione avviene senza alcuna costrizione da parte di terzi.

### ***L'art. 7 del Codice di comportamento nazionale***

Dobbiamo quindi cercare altrove, al di fuori dell'art. 5, le regole in grado di gestire queste interferenze; e ovviamente il primo posto in cui conviene cercarle è l'art. 7, che gestisce il fenomeno che, più di tutti, minaccia l'indipendenza, l'integrità e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione: il conflitto di interessi.

Tuttavia, l'art. 7 chiama esplicitamente in causa le associazioni solo nel caso in cui il pubblico dipendente ricopra ruoli di rappresentanza, imponendogli di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi "*di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente*".

Il silenzio dell'art. 7 in merito ai vincoli associativi può essere interpretato in tre modi:

- i vincoli associativi **non** generano conflitto di interessi;
- i vincoli associativi rientrano nella casistica residuale delle gravi ragioni di convenienza<sup>25</sup>;
- i vincoli associativi rientrano, implicitamente, in una delle altre relazioni tipizzate che determinano l'obbligo di astensione.

Ci sentiamo di escludere la prima ipotesi, perché nei diversi schemi di interferenza che abbiamo identificato entrano sempre in gioco gli interessi primari di un ufficio pubblico e gli interessi secondari riconducibili ad un'associazione, ai suoi aderenti oppure al dipendente pubblico. Ciascuno di questi schemi descrive, chiaramente, le **modalità di emersione** di un conflitto di interessi.

La seconda ipotesi è percorribile solo se stabiliamo che i vincoli associativi non rientrano tra le relazioni tipizzate elencate dall'art. 7. E ci sentiamo di escludere anche questa ipotesi perché, a nostro parere, i vincoli associativi sono **relazioni di frequentazione abituale**.

### ***Il motore che accende le interferenze***

Le relazioni di frequentazione abituale, o commensalità, sono caratterizzate da condivisione di interessi e reciprocità: ciascun nodo della relazione ha l'aspettativa che l'altro

---

<sup>25</sup> Il secondo periodo dell'art. 7 stabilisce che: "*Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza*".

nodo si farà carico dei suoi interessi e cercherà di promuoverli<sup>26</sup>. **Queste relazioni possono veicolare interessi molto intensi** (che soddisfano bisogni di appartenenza, *status* o affiliazione), ma sono anche abbastanza instabili. Le associazioni nascono proprio per istituzionalizzare e consolidare queste relazioni: attraverso i loro statuti identificano chiaramente degli interessi condivisi e definiscono regole e procedure di gestione (entrata, permanenza e uscita) del vincolo associativo.

La condivisione di interessi e l'aspettativa di reciprocità, che caratterizzano i vincoli associativi in quanto frequentazione abituale, sono sufficienti a spiegare i diversi fenomeni di interferenza.

Quando un dipendente pubblico aderisce ad una associazione, gli altri soci si aspetteranno da lui la disponibilità a promuovere gli interessi condivisi per cui l'associazione esiste: a seconda dei casi questa aspettativa può rendere l'agente pubblico **un Complice, uno Stabilizzatore** oppure **un Asso-nella-manica** dell'associazione.

Inoltre, gli altri soci nutriranno l'aspettativa che il dipendente pubblico si attiverà per promuovere i loro interessi (specialmente se connessi alle attività del suo ufficio), diventando un **Benefattore**.

Ovviamente, anche il dipendente pubblico ha l'aspettativa che gli altri soci si faranno carico dei suoi interessi ed è proprio su questa reciprocità, su questa percezione dell'associazionismo come luogo di condivisione di qualunque interesse, che si innesta il suo ruolo di **Utile Mediatore**.

## Tutto da rifare

**L'ancoraggio delle regole.** In questa ultima parte dell'articolo illustreremo tre *tecniche di ancoraggio*, che possono aiutare a realizzare la strategia di gestione delle diverse interferenze, suggerita nel Codice nazionale: codificazione delle regole, adozione di procedure di gestione dei conflitti interessi e *leadership* etica.

Insomma, le regole dell'art. 5 e dell'art. 7 del Codice di comportamento nazionale, prese nel loro insieme, definiscono una chiara strategia di gestione delle diverse interferenze che possono essere generate dalla partecipazione ad associazioni o organizzazioni:

- Per garantire **relazioni trasparenti** tra enti senza scopo di lucro e Pubblica Amministrazione, il dipendente comunica la propria adesione ad associazioni i cui ambiti di interessi possono interferire con le attività del suo ufficio (art. 5).

- A seguito della segnalazione, per garantire **l'indipendenza, l'integrità e l'imparzialità**

---

<sup>26</sup> Queste relazioni seguono un *pattern* interpersonale inclusivo, che abbiamo descritto nell'articolo "L'ambiguità delle relazioni sensibili - Alle origini del conflitto di interessi?". Tratteremo in modo più esaustivo queste relazioni, e le altre elencate nell'art. 7 del Codice di comportamento, in un prossimo articolo.

*dell'ufficio, il superiore gerarchico decide in merito alle situazioni di **conflitto di interessi** che possono derivare dall'adesione del dipendente all'associazione. (art. 7).*

Tuttavia, per calare concretamente questa strategia all'interno di una Amministrazione Pubblica è necessario ancorare le regole al suo interno:

- **integrando**, nei Codici di amministrazione, le ingiunzioni, assai vaghe, contenute nel Codice Nazionale,
- adottando procedure di gestione dei conflitti di interessi che derivano dalla **frequentazione abituale** innescata dai vincoli associativi,
- **sensibilizzando** i dirigenti e i responsabili degli uffici.

### **Scrivere le regole**

Innanzitutto è necessario specificare il concetto di interferenza nell'attività degli uffici ed esplicitare la necessità di gestire i conflitti di interessi. Vi proponiamo, quindi, di integrare nel modo seguente l'art. 5<sup>27</sup>:

*1. Per garantire relazioni trasparenti tra enti senza scopo di lucro e Pubblica Amministrazione e nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati.*

*1-bis A titolo esemplificativo, un'associazione oppure una organizzazione ha ambiti di interessi che possono interferire con l'attività dell'ufficio, quando:*

- *il suo oggetto sociale sia incompatibile con gli interessi primari perseguiti dall'ufficio;*
- *il suo oggetto sociale è o potrebbe essere perseguito grazie ad attività, procedimenti, decisioni o informazioni gestite dall'ufficio;*
- *gli interessi primari dell'ufficio potrebbero essere perseguiti grazie alle sue attività o alle sue risorse, umane o finanziarie (es. sponsorizzazioni);*
- *i suoi associati sono o potrebbero essere destinatari di attività o procedimenti gestiti dall'ufficio.*

*2. Il pubblico dipendente non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, né esercita pressioni a tale fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera.*

---

<sup>27</sup> Come sempre, le nostre integrazioni, che possono essere inserite nei Codici di amministrazione, sono in grassetto.

**3. Il superiore gerarchico del dipendente, una volta ricevuta la comunicazione, valuta la presenza di eventuali conflitti di interessi e adotta misure adeguate alla loro gestione ai sensi dell'art. 7, al fine di garantire l'indipendenza, l'integrità e l'imparzialità dell'ufficio.**

Ovviamente, dobbiamo anche integrare l'art. 7, per chiarire che i vincoli associativi sono relazioni di frequentazione abituale, nel modo seguente:

*1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.*

**1-bis. L'adesione o l'appartenenza alle associazioni od alle organizzazioni identificate nell'art. 5, comma 1 e 1-bis, determina una situazione di conflitto di interessi, in quanto i vincoli associativi rappresentano una relazione di frequentazione abituale.**

### **Procedure di gestione**

Come abbiamo visto, i vincoli associativi possono generare tipologie di interferenza molto diverse tra loro. Di conseguenza, potrebbe essere utile adottare delle procedure, per aiutare i superiori gerarchici a gestirle in modo adeguato.

**Gestire i Complici.** Se un dipendente aderisce ad un'associazione i cui scopi sono **strutturalmente in conflitto** con gli interessi primari del suo ufficio, si determina una situazione di incompatibilità di fatto<sup>28</sup>. Poiché la libertà di associazione è giustamente un diritto incompressibile, questo conflitto di interessi può essere gestito unicamente trasferendo il dipendente in un altro ufficio, oppure modificando le sue mansioni, in modo tale che svolga attività che non coinvolgono gli interessi diventati incompatibili.

**Gestire i Benefattori.** I Destinatari di una Pubblica Amministrazione nutrono generalmente una aspettativa di **parzialità** nei confronti della Pubblica Amministrazione, cioè si aspettano che l'Amministrazione contribuisca a promuovere i loro interessi e si adatti ai loro bisogni<sup>29</sup>. Se un dipendente pubblico e un suo destinatario sono anche

---

<sup>28</sup> Questa situazione di incompatibilità, non codificata dalla normativa (D.Lgs. n. 39/2013) viene anche chiamata da ANAC conflitto di interessi strutturale. Si tratta di un conflitto di interessi endogeno, cioè un conflitto tra interessi primari. Abbiamo parlato di questo conflitto di interessi nell'Articolo "IL SIGNORE DELLE LOBBY - La gestione del conflitto di interessi endogeno e la rigenerazione degli interessi primari", confluito nell'e-book *Dinamiche corruttive e conflitto di interessi nella P.A.* edito da Wolters Kluwer Italia.

<sup>29</sup> Esiste cioè un conflitto "di base" tra l'aspettativa di imparzialità che la collettività e l'amministrazione nutrono nei

legati da un vincolo associativo, questa aspettativa si può rafforzare e il dipendente pubblico la potrebbe avallare, per non compromettere la relazione (di frequentazione abituale) della sfera privata che lo lega al destinatario. È opportuno gestire questo conflitto di interessi<sup>30</sup> chiedendo al dipendente di **astenersi** dallo svolgere attività, prendere decisioni e gestire informazioni che coinvolgono gli altri membri dell'associazione alla quale aderisce<sup>31</sup>.

**Gestire gli Stabilizzatori.** Il dipendente pubblico che aderisce ad un'associazione genera una aspettativa di parzialità anche in capo all'intera organizzazione. Diversamente dal Benefattore che agisce o potrebbe agire a favore del singolo associato, lo Stabilizzatore verrà percepito come colui che agisce o potrebbe agire per favorire gli interessi primari dell'associazione, anche attraverso le attività, le decisioni o le informazioni che può gestire in virtù del proprio ruolo pubblico<sup>32</sup>.

Se l'adesione del dipendente è *precedente* al coinvolgimento dell'associazione nelle attività dell'ufficio, il conflitto è **potenziale** e può essere gestito imponendo al dipendente di astenersi, per il presente e per il futuro, dal gestire attività, decisioni o informazioni che possano coinvolgere gli interessi dell'ente.

Se, invece, il dipendente aderisce ad una associazione che è già coinvolta nelle attività dell'ufficio (ad esempio che è già beneficiaria di contributi o concessioni), allora il conflitto di interessi è **attuale**. In questo caso, dato che le aspettative di parzialità potrebbero essere intense, con una elevata esposizione dell'ufficio ad un rischio di pregiudizio reputazionale, sarebbe opportuno modificare la mansione del dipendente o trasferirlo in un altro ufficio.

**Gestire gli Assi-nella-manica.** Quando un dipendente pubblico, alla cessazione del proprio contratto di lavoro presso l'Amministrazione, aderisce ad un'associazione che ha conosciuto in virtù della propria funzione pubblica, si genera, come abbiamo visto, una sorta di *pantouflage associativo*. Questo passaggio dal pubblico al privato non può

---

confronti dell'Agente pubblico e l'aspettativa di parzialità dei destinatari, che abbiamo chiamato conflitto di interessi inerente. Per approfondire questo argomento, cfr. La Teoria dell'Agenzia Estesa - Ruoli e Relazioni della sfera professionale pubblica.

<sup>30</sup> Questo conflitto di interessi è esogeno, cioè coinvolge un interesse secondario dell'agente pubblico (il suo interesse a non mettere a rischio o a consolidare i vincoli associativi), che entra in conflitto con gli interessi primari del suo ruolo pubblico e si può "saldare" con il conflitto di interessi inerente, proprio del destinatario.

<sup>31</sup> È anche necessario tenere in considerazione la minaccia alla percezione di imparzialità: se il vincolo associativo è noto anche ad altri destinatari o all'opinione pubblica ed è tale da minare la fiducia nell'imparzialità dell'intera amministrazione, allora il dipendente deve essere adibito ad altro ruolo o a un altro ufficio.

<sup>32</sup> Gli interessi possono essere primari o secondari a seconda dei punti di vista. Per un'associazione, ad esempio, disporre di spazi per svolgere le proprie attività è sicuramente un interesse primario ma per un dipendente pubblico, che è esterno all'associazione, questo interesse è secondario, nel momento in cui deve valutare se tale associazione ha i requisiti per usare gratuitamente degli spazi di proprietà del Comune. Tuttavia, se il nostro dipendente aderisce all'associazione che ha presentato l'istanza, potrebbe percepire come primari anche gli interessi dell'associazione: questo potrebbe, ancora una volta, determinare l'emersione di un conflitto di interessi endogeno.

essere impedito, perché l'attuale normativa italiana sul *pantouflage* non prende in considerazione l'adesione ad associazioni e vieta soltanto l'esercizio di un'attività lavorativa o professionale. Inoltre, questa normativa si applica esclusivamente ai dipendenti che esercitano poteri autoritativi o negoziali, laddove i soggetti che più frequentemente possono innescare questo tipo di interferenze sono gli esperti e i consulenti esterni che, in virtù di un incarico di collaborazione o di un affidamento di servizi, supportano i processi operativi e decisionali degli uffici. Di conseguenza, il *pantouflage associativo* può essere gestito attraverso delle misure di controllo. Per esempio, sarebbe opportuno chiedere alle associazioni di dichiarare se tra i loro soci ci sono *ex* dipendenti o *ex* consulenti dell'Amministrazione e, in caso affermativo, intensificare i controlli sulla regolarità dei processi che coinvolgono tali associazioni, nonché il valore pubblico generato da tali processi.

***Gestire gli Utili Mediatori.*** In teoria, se un dipendente deve astenersi dalla gestione di processi, decisioni e informazioni che coinvolgono un'associazione di cui è membro, allora, non potrebbe nemmeno fare da mediatore tra tale associazione e il proprio ufficio. In teoria, i mediatori non dovrebbero esistere, anche se sono apparentemente utili all'amministrazione, perché il loro ruolo implica una fatale sovrapposizione tra sfera professionale pubblica e sfera privata, che abilita tutta una serie di azzardi morali. In teoria, una amministrazione dovrebbe inserire nel proprio codice questa rilevante integrazione all'art. 5:

***- Il dipendente si astiene dallo svolgere qualunque attività di mediazione tra l'associazione o l'organizzazione e il proprio ufficio, anche qualora tale mediazione sia messa in atto per promuovere gli interessi dell'Amministrazione.***

Abbiamo continuato a scrivere “**in teoria**”, perché sappiamo che in molte organizzazioni pubbliche questa attività di mediazione viene tollerata e in certi casi addirittura auspicata. E quindi certi fenomeni di interferenza possono essere fino a un certo punto gestiti attraverso regole e procedure: purtroppo, l'uso strumentale delle relazioni della sfera privata, per promuovere gli obiettivi primari di un ufficio pubblico, o di un centro di ricerche o di un reparto ospedaliero, continuerà ad esistere finché sarà percepito come parte integrante della cultura e i valori veicolati dalla *leadership* dell'organizzazione pubblica.

### ***La leadership etica***

Le regole e le procedure non sono l'unica fonte di orientamento dei comportamenti organizzativi. Le persone agiscono seguendo anche le proprie percezioni morali, che dipendono dai valori individuali e dai valori condivisi nel loro contesto di riferimento. Gli organi di indirizzo, i dirigenti e i responsabili degli uffici contribuiscono a costruire una parte di questi valori e li veicolano, con i loro comportamenti, all'interno dell'organizzazione pubblica.

I codici di comportamento hanno le **armi spuntate**, di fronte all'universo di

interferenze che deriva dai vincoli associativi: possono introdurre obblighi di dichiarazione e doveri di astensione, per impedire che i conflitti di interessi si trasformino in azzardi morali, ma **non possono incidere sulle dinamiche di emersione delle interferenze**, che, paradossalmente, trasformano il diritto individuale alla libera associazione in un rischio per gli interessi della collettività. **Perché queste dinamiche hanno a che fare con l'uso che le persone fanno delle loro relazioni.**

I *leader* di una Pubblica Amministrazione possono invece contribuire a fermare queste dinamiche, promuovendo, con il loro esempio, un approccio *ecologico* alla gestione delle relazioni della sfera pubblica e della sfera privata. Abbiamo dedicato un intero libro **all'Etica delle Relazioni**<sup>33</sup> e in questa sede ci interessa soltanto suggerire che le relazioni sono dei contenitori, che servono alle persone per condividere i loro interessi e soddisfare bisogni. Hanno forme diverse, che le rendono adatte a svolgere funzioni diverse. Le relazioni associative soddisfano bisogni di appartenenza, *status*. Le relazioni della sfera professionale pubblica, invece, garantiscono dei diritti e promuovono gli interessi primari della collettività. Confondere tra loro queste relazioni è come versare l'olio dentro una zuccheriera.

*Quanto sono importanti le mie relazioni?* È questa la domanda che si fa chiunque viva un conflitto di interessi. E l'imparzialità non è una risposta adeguata a questa domanda: l'imparzialità è una qualità dei sistemi organizzativi, non c'entra nulla con le persone, non c'entra con le loro relazioni. La risposta giusta da dare, forse, è che le relazioni sono qualcosa di meraviglioso e di importante e devono essere protette e curate. Non devono essere usate in modo strumentale, per fini diversi da quelli per cui sono state create.

Tutti i fenomeni di interferenza che abbiamo visto in questo articolo evidenziano una strumentalizzazione delle relazioni della sfera pubblica o della sfera privata. Alcune di queste strumentalizzazioni sono svantaggiose per l'Amministrazione, altre sono immediatamente percepite come immorali. Altre, infine, appaiono giuste e vantaggiose: l'utile mediatore che usa le sue relazioni private per attirare finanziamenti o sponsorizzazioni non fa nulla di male, anzi fa qualcosa di molto utile per la sua Amministrazione; e se poi ci guadagna qualcosa sul piano personale, è solo un costo di mediazione.

**Tuttavia, questo comportamento non è ecologico, perché rende ambigui i confini tra pubblico e privato**, modifica il senso delle relazioni umane e crea zone d'ombra in cui può crescere la corruzione. È come uccidere un elefante e usare le sue zanne per fare i tasti del pianoforte su cui, un giorno, qualcuno suonerà una sinfonia di Beethoven.

---

<sup>33</sup> M. Di Rienzo, A. Ferrarini, *L'etica delle relazioni dell'Agente pubblico*, IPSOA, 2020 (<https://shop.wki.it/ebook/ebook-etica-delle-relazioni-dell-agente-pubblico-s720632/>).