



DOVE STANNO LE PERSONE, QUANDO SONO IN CONFLITTO DI INTERESSI?

Contributo per una “tassonomia” delle interferenze relazionali.

DOVE STANNO LE PERSONE, QUANDO SONO IN CONFLITTO DI INTERESSI?	1
PARTE 1 - CONFLITTI ATTUALI E CONFLITTI POTENZIALI	1
1. Minacce, relazioni e... un noto orientamento del Consiglio di Stato	1
2. Una notte in cui tutte le vacche sono nere	2
3. Intensità relazionale e potenzialità di influenzamento	3
4. Conflitti di interessi attuali e potenziali	4
5. Degenerazione dei conflitti di interessi: azzardi morali e sequestro del decisore	4
PARTE 2 - TASSONOMIA DEI CONFLITTI DI INTERESSI	5
6. L'intensità relazionale	5
7. I soggetti collegati e il ruolo di “destinatario” di un processo	5
8. Conflitti di interessi potenziali “focalizzati”	7
9. Conflitti di interessi potenziali “generalizzati”	8
10. Conflitti di interessi attuali “deboli”	9
PARTE 3 - CONFLITTI DI INTERESSI: STRATEGIE DI TRATTAMENTO	11
11. Conflitti di interessi e scenari	11
12. Caso 1: conflitto di interessi attuale forte	12
13. Caso 2: conflitto di interessi potenziale debole	12
PARTE 4 - REVOLVING DOOR E CONFLITTI DI INTERESSI	14
14. Il Revolving Door come generatore di interferenze relazionali	14
15. Rappresentare le “Porte Girevoli”	15
16. Caso 3: Revolving Door e conflitto potenziale focalizzato	16
17. Caso 4: Revolving Door e conflitto attuale debole / potenziale debole	17
18. Caso 5: Revolving Door e conflitto potenziale generalizzato	18
19. Caso 6 Revolving Door e incarichi extra-istituzionali	21
20. Conclusioni e prospettive di sviluppo	25

PARTE 1 - CONFLITTI ATTUALI E CONFLITTI POTENZIALI

1. Minacce, relazioni e... un noto orientamento del Consiglio di Stato.

I conflitti di interessi sono il grande buco nero dell'integrità pubblica: si sa che esistono, perché fanno sentire i loro effetti all'interno delle organizzazioni, determinando caduta dell'imparzialità e, in certi casi, anche noiosi ricorsi ai TAR. Ma non difficili da descrivere.

Un tentativo di definizione riconduce il conflitto di interessi a una minaccia: si ha conflitto di interessi quando la promozione di un interesse della sfera privata minaccia un interesse della sfera professionale di un agente pubblico. Questa definizione è una buona approssimazione del fenomeno, perché ci dice che il conflitto di interessi non è un comportamento, ma una situazione di rischio per gli interessi “funzionalizzati” (o “primari”), cioè per gli interessi che un agente pubblico è chiamato a promuovere in virtù del proprio



ruolo: imparzialità, buon andamento, tutela del territorio, promozione del diritto alla salute, ecc ...

Tuttavia, la semplice equivalenza “**conflitto di interessi = minaccia**” ha un grosso limite: annulla la differenza tra un conflitti *attuali* e un conflitti *potenziali*. Proprio a questa conclusione è giunto il Consiglio di Stato che, in un [parere](#) reso ad ANAC nel 2019, ha affermato che “*il conflitto di interessi è una situazione di pericolo in sé, e qualunque pericolo è per sua natura una potenza e non un atto*”. *Il danno all'interesse funzionalizzato non si è ancora verificato (salvo quello all'immagine). Qualificare la natura del pericolo, e quindi del conflitto, come 'situazione potenziale', cioè ritenere che il Legislatore si sia voluto riferire a un 'conflitto potenziale', sarebbe quindi una tautologia*”.

Secondo il Consiglio di Stato, dunque, il conflitto di interessi è sempre potenziale, ma è possibile distinguere tra conflitti di interessi che emergono in situazioni “**conclamate, palesi e soprattutto tipizzate** (quali ad esempio i rapporti di parentela o coniugio) che sono poi quelle individuate dall'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013)” e conflitti di interessi “**non conosciuti o non conoscibili, e soprattutto non tipizzati** (che si identificano con le “gravi ragioni di convenienza” di cui al penultimo periodo del detto art. 7 e dell'art. 51 c.p.c.)” ma ugualmente idonei a determinare un rischio.

Ma questo approccio di analisi, che forse torna utile alla giustizia amministrativa, non è di alcuna utilità per la gestione “organizzativa” dei conflitti di interessi, perché tratta come equivalenti situazioni che, anche intuitivamente, non lo sono affatto.

2. Una notte in cui tutte le vacche sono nere.

Consideriamo i seguenti scenari:

- **Scenario A:** *Il membro esterno di una commissione dichiara che sua moglie è titolare di una delle aziende partecipanti alla gara.*
- **Scenario B:** *Un dipendente dell'ufficio tecnico comunale dichiara che suo figlio è titolare di un'impresa edile che si occupa di opere pubbliche. Attualmente, il dipendente non è coinvolto in nessuna procedura specifica, ma il Comune ha in programma di ristrutturare una scuola.*

La differenza tra i due scenari è evidente: nel primo caso il commissario esterno è coinvolto in una gara, alla quale partecipa anche l'azienda di sua moglie; nel secondo caso, invece, il dipendente dell'ufficio tecnico *potrebbe*, in futuro, essere coinvolto in una gara cui alla quale, *forse*, potrebbe partecipare suo figlio.

Insomma, l'intuizione ci dice che il commissario di gara (scenario A) e il dipendente comunale (scenario B) sono in due conflitti di interessi molto diversi tra loro: il commissario è in conflitto *attuale* (una situazione che minaccia in modo più immediato gli interessi funzionalizzati), mentre il dipendente del Comune è in conflitto *potenziale* (una situazione più complessa, a tratti sfuggente, sospesa tra presente e futuro, ma che rappresenta comunque una minaccia, per gli interessi funzionalizzati). Ma se applichiamo ai due scenari i criteri di analisi proposti dal Consiglio di Stato, questi due conflitti di interessi diventano uguali in tutto e per tutto. Infatti, in entrambi gli scenari le relazioni in gioco (quella del commissario con la moglie e quella del dipendente comunale con il figlio) sono:



- *conclamate e palesi*, perché sia il commissario, che il dipendente comunale, hanno dichiarato l'esistenza di tali relazioni;
- *tipizzate*, perché il coniugio e la parentela sono individuate dall'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013.

Questa conclusione è del tutto assurda. Evidentemente, se cataloghiamo i conflitti di interessi esclusivamente in base alle relazioni presenti negli scenari, come proposto dal Consiglio di Stato, non siamo più in grado di distinguere situazioni di conflitto di interessi molto diverse tra loro... Prendendo in prestito da Hegel una famoso paragone (usato dal grande filosofo [per criticare Schelling](#)), possiamo dire che la nostra analisi dei conflitti di interessi diventa confusa, come *“una notte in cui tutte le vacche sono nere”*

3. Intensità relazionale e potenzialità di influenzamento

Per identificare e analizzare in modo più accurato i conflitti di interessi, dobbiamo innanzitutto capire cosa non funziona nell'approccio di analisi del Consiglio di Stato. Il conflitto di interessi è, in effetti, un fenomeno di *interferenza relazionale*, che può incidere negativamente sulla gestione dei processi di un'organizzazione. Questa interferenza si origina, quando un agente pubblico è in relazione, nella sua sfera privata, con un soggetto (una persona fisica o giuridica), i cui interessi possono essere influenzati (in positivo o in negativo) dai processi della sua organizzazione. L'interferenza relazionale genera incertezza sui comportamenti che l'agente pubblico potrà adottare: resterà fedele al proprio ruolo pubblico, oppure favorirà gli interessi dei soggetti con cui è in relazione? Questa incertezza è *il rischio* associato ai conflitti di interessi.

Quindi, l'idea che i conflitti di interessi siano una minaccia, cioè un rischio, è corretta. L'errore, se così si può dire, è ridurre tale rischio alla semplice esistenza di una relazione. E' invece più appropriato descrivere e valutare il conflitto di interessi prendendo in considerazione tre “variabili”:

- **l'intensità relazionale:** in che misura la relazione può influenzare l'agente pubblico, in base al grado di fiducia, dipendenza o reciprocità che essa genera?
- **la potenzialità di influenzamento:** in che misura l'agente può influenzare gli esiti dei processi in cui è coinvolto?
- **l'impatto:** l'agente pubblico potrebbe adottare dei comportamenti (i cosiddetti “azzardi morali”), che impattano negativamente sugli “interessi funzionalizzati”?

L'impatto è una componente tipica del rischio e non necessita di ulteriori spiegazioni. Invece, *l'intensità relazionale* e *la potenzialità di influenzamento*, combinandosi tra loro, determinano la probabilità o verosimiglianza (in inglese *likelihood*) del rischio di conflitto di interessi.

Queste tre variabili possono essere misurate: per esempio, le relazioni “tipizzate” dell'art.7 del DPR 62/2013 hanno un'intensità elevata e, come suggerito dal Consiglio di Stato, incrementano il rischio di emersione di un conflitto di interessi. Tuttavia, per misurare in modo preciso il rischio, bisogna prendere in considerazione *anche* la potenzialità di influenzamento.



Insieme alla Comunità di Pratica degli RPCT della SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione) abbiamo elaborato delle tabelle di calcolo per la valutazione qualitativa dei conflitti di interessi, che sono confluite in un [Modello di Policy per l'emersione e gestione dei conflitti di interessi](#).

In questa sede, non ci interessa, però, parlare di questo documento. Il nostro obiettivo sarà, piuttosto, quello di realizzare una *tassonomia dei conflitti d'interessi*. Dimosteremo che esistono diverse tipologie di conflitto, che evidenziano rischi specifici e che non possono essere trattati tutti nello stesso modo.

4. Conflitti di interessi attuali e potenziali

Riconsideriamo lo scenario A, quello del membro esterno: *“Il membro esterno di una commissione dichiara che sua moglie è titolare di una delle aziende partecipanti alla gara”*

In questo scenario è presente una relazione “tipizzata”: la relazione di coniugio. Inoltre:

- il membro esterno ha un'elevata *potenzialità di influenzamento*, perché interviene nella procedura di gara e può influenzarne gli esiti;
- l'azienda di sua moglie partecipa alla gara.

Tale combinazione di elementi fa emergere un conflitto di interessi *attuale*. Il commissario influenzerà in ogni caso gli interessi di sua moglie: se sceglie l'azienda di sua moglie, ne promuove gli interessi; se invece sceglie un'altra azienda, nuoce ai suoi interessi. Il commissario, quindi, si deve astenere, per garantire che l'assegnazione dell'appalto, in ogni caso, sia imparziale e non coinvolga alcun interesse della sfera personale.

Riconsideriamo invece lo scenario B: *“Un dipendente comunale dichiara che suo figlio è titolare di un'impresa edile che si occupa di opere pubbliche. Attualmente, il dipendente non è coinvolto in nessuna procedura specifica, ma il Comune ha in programma di ristrutturare una scuola”*. Anche in questo scenario è presente una relazione sensibile (la relazione di parentela), ma la *potenzialità di influenzamento* del dipendente è bassa, perché non è coinvolto in alcuna procedura di gara. Tuttavia, possiamo immaginare abbastanza agevolmente uno *scenario futuro*, nel quale:

- il dipendente ha un'elevata *potenzialità di influenzamento*, perché interviene nella gara per la ristrutturazione della scuola e può influenzarne gli esiti;
- l'impresa di suo figlio partecipa alla gara.

Tale combinazione di scenari fa emergere un conflitto di interessi *potenziale*: per la precisione, nello scenario B il dipendente dell'ufficio tecnico è in una situazione di conflitto di interessi *potenziale*, che potrebbe *“attualizzarsi”* (cioè diventare attuale) nello scenario futuro. Finché resta in conflitto potenziale, il dipendente può solo gestire informazioni, che possono comunque avvantaggiare i soggetti a lui collegati (per questo la potenzialità di influenzamento non è nulla).

5. Degenerazione dei conflitti di interessi: azzardi morali e sequestro del decisore.

I conflitti di interessi attuali e potenziali sembrano quindi differenziarsi in termini di potenzialità di influenzamento. Un conflitto di interessi attuale è associato ad un'elevata potenzialità di influenzamento: l'agente pubblico in conflitto attuale è nelle condizioni di adottare decisioni o svolgere attività, che possono influenzare l'esito dei processi e promuovere gli interessi dei soggetti a lui collegati. Invece, i conflitti di interessi potenziali



sono caratterizzati da bassa potenzialità di influenzamento: l'agente pubblico può solo gestire informazioni.

Entrambi i conflitti, se non adeguatamente gestiti, possono *degenerare* e sfociare in comportamenti opportunistici che pregiudicano gli interessi pubblici (c.d. azzardi morali). Un agente pubblico in conflitto potenziale, per esempio, potrebbe condividere informazioni riservate e, in casi estremi, adottare condotte che integrano il reato di *rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio* (art. 326 del Codice penale). D'altro canto, un agente pubblico in conflitto attuale può agire in modo molto più incisivo, per favorire gli interessi di terzi, manipolando l'esito dei procedimenti o i processi decisionali pubblici. Purtroppo, l'abolizione del reato d'abuso d'ufficio (che puniva anche chi *"omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti"* procurava intenzionalmente a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale) rende difficile perseguire penalmente questi azzardi morali, ma non elimina il loro disvalore e i danni che tali comportamenti cagionano agli interessi della collettività.

Infine, un conflitto di interessi attuale può degenerare nel *sequestro del decisore pubblico*, che si verifica quando l'indipendenza dell'agente pubblico viene progressivamente neutralizzata da singoli individui o gruppi di potere.

PARTE 2 - TASSONOMIA DEI CONFLITTI DI INTERESSI

6. L'intensità relazionale

La distinzione tra conflitti di interessi attuali e potenziali in base alla potenzialità di influenzamento è in realtà soltanto una prima approssimazione del fenomeno. Se guardiamo più attentamente, infatti, ci accorgiamo facilmente che un'altra variabile rilevante potrebbe essere *l'intensità relazionale*: potremmo avere conflitti attuali e potenziali *ad alta intensità* (che coinvolgono, ad esempio relazioni con parenti stretti, relazioni professionali stabili oppure relazioni economiche significative) e conflitti *a bassa intensità* (per esempio, un conflitto di interessi che coinvolge un ex compagno di studi oppure una relazione di frequentazione non abituale).

Il Consiglio di Stato, nel citato parere ad ANAC, include tra *"le situazioni di 'potenziale conflitto' [...] quelle situazioni le quali possano per sé favorire l'insorgere di un rapporto di favore o comunque di non indipendenza e imparzialità in relazione a rapporti pregressi, solo però se inquadrabili per sé nelle categorie dei conflitti tipizzati. Si pensi a una situazione di pregressa frequentazione abituale (un vecchio compagno di studi) che ben potrebbe risorgere (dove la potenzialità) comunque ingenerare dubbi di parzialità (dunque le gravi ragioni di convenienza)"*. Ma questo approccio rischia di moltiplicare a dismisura i conflitti potenziali. In un Comune di piccole dimensioni, per esempio, molto probabilmente le persone vanno nelle stesse scuole e si *"conoscono tutte"* (cioè intrattengono rapporti di frequentazione non abituale): se queste relazioni a bassa intensità fossero rilevanti, tutti gli agenti pubblici sarebbero in conflitto potenziale!

Un Comune in cui tutti (dal Sindaco al centralinista) sono in conflitto di interessi sarebbe, a seconda dei punti di vista, un incubo o una barzelletta! In ogni caso, un Comune così non esiste nella realtà, è solo un prodotto delle sottili speculazioni dei giuristi. Per identificare in modo realistico i conflitti di interessi, quindi, dobbiamo escludere che l'intensità relazionale sia una variabile: l'intensità relazionale è, piuttosto, una costante dei conflitti di interessi.

Più precisamente, diremo che i conflitti di interessi, essendo un fenomeno di interferenza relazionale, emergono solo quando l'intensità relazionale è sufficientemente elevata. I conflitti di interessi generati da relazioni a bassa intensità (come aver frequentato la stessa scuola o frequentare gli stessi luoghi, senza condividere realmente degli interessi) sono semplicemente *irrilevanti*.

7. I soggetti collegati e il ruolo di "destinatario" di un processo

Un'altra variabile che potrebbe essere rilevante, per distinguere i conflitti di interessi è il ruolo giocato dal *soggetto collegato*, cioè dal soggetto con cui l'agente pubblico intrattiene una relazione nella sua sfera privata: il soggetto collegato è già destinatario di un processo dell'amministrazione, oppure non lo è, ma potrebbe esserlo in futuro?

Dato un processo, la variabile *soggetto collegato* può essere incrociata con la variabile *potenzialità di influenzamento* dell'agente pubblico. Così facendo si ricavano quattro possibili combinazioni, rappresentate nella Tabella seguente:

Potenzialità di influenzamento	Soggetto collegato
ALTA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione
BASSA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
ALTA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
BASSA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione

Le prime due righe della tabella identificano, nell'ordine, il conflitto di interessi attuale e potenziale: nel conflitto attuale l'agente pubblico e il soggetto collegato sono contemporaneamente coinvolti nel medesimo processo; mentre nel conflitto potenziale né l'agente pubblico, né il soggetto collegato sono ancora coinvolti in un processo dell'amministrazione. Dobbiamo invece capire se esistono conflitti di interessi associati alla terza e alla quarta riga della tabella:

- nella terza riga, l'agente pubblico è già coinvolto in un processo, ma il soggetto collegato non ancora;
- nella quarta riga, al contrario, il soggetto collegato è già destinatario di un processo, in cui l'agente pubblico non è coinvolto.

Per facilitare la nostra analisi, possiamo aggiungere una colonna alla nostra tabella, per inserire la tipologia di conflitto di interessi:



Tipologia di conflitto di interessi	Potenzialità di influenzamento	Soggetto collegato
<i>Attuale</i>	ALTA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione
<i>Potenziale</i>	BASSA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
???	ALTA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
???	BASSA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione

Nei prossimi paragrafi cercheremo di completare la tabella, cioè cercheremo di capire se esistono tipologie *rilevanti* di conflitto di interessi, diverse dal conflitto attuale e potenziale.

8. Conflitti di interessi potenziali "focalizzati"

Consideriamo il seguente scenario:

- **Scenario C:** *Un dirigente medico specializzato in chirurgia bariatrica viene coinvolto nella fase di progettazione di una gara per l'acquisto di dispositivi di neurostimolazione gastrica. Il medico collabora stabilmente con un produttore di dispositivi chirurgici per la cura dell'obesità, effettuando il tutoraggio di procedure terapeutiche che prevedono l'utilizzo dei device dall'azienda.*

Cerchiamo di capire bene cosa accade in questo scenario, che evidenzia una situazione di conflitto di interessi molto diffusa nelle aziende sanitarie pubbliche.

In primo luogo, il medico specializzato in chirurgia bariatrica viene coinvolto nella fase di progettazione, perché ha le competenze necessarie per definire i contenuti del capitolato tecnico della procedura di gara. Quindi, il medico interviene nella procedura di gara e la sua potenzialità di influenzamento è elevata, perché può influenzare i contenuti del capitolato tecnico.

In secondo luogo, il medico intrattiene una relazione intensa (una collaborazione stabile) con un soggetto che potrebbe, in futuro, essere interessato a partecipare alla gara.

Indubbiamente siamo di fronte a una situazione di conflitto di interessi, che sembra essere "una via di mezzo" tra conflitto attuale e potenziale. È esattamente il conflitto di interessi identificato nella terza riga della nostra tabella: la potenzialità di influenzamento è alta, ma il soggetto collegato non è ancora destinatario del processo.

Chiameremo "*conflitti potenziali focalizzati*" questi fenomeni di interferenza relazionale, in cui un agente pubblico interviene in un processo, e può favorire un soggetto collegato, senza mai entrare in un conflitto attuale.

Questi conflitti focalizzati, pur essendo potenziali, sono pericolosissimi: il nostro medico potrebbe manipolare il capitolato e orientare l'esito dell'intera procedura di gara, per favorire l'azienda con cui collabora, senza mai intervenire nella fase di selezione del contraente.



I conflitti potenziali focalizzati sono assolutamente rilevanti, perché sono caratteristici di tutti i processi che prevedono fasi di *programmazione* o di *progettazione*, che orientano l'esito dei procedimenti. E sono conflitti che possono "degenerare", se non adeguatamente gestiti, in condotte illecite, come la *turbata libertà nel procedimento di scelta del contraente* (art. 353-bis del codice penale).

Possiamo quindi aggiornare la nostra tabella, inserendo il *conflitto potenziale focalizzato* nella terza riga ed etichettando come "*debole*" il conflitto potenziale della seconda riga, caratterizzato da una bassa potenzialità di influenzamento:

Tipologia di conflitto di interessi	Potenzialità di influenzamento	Soggetto collegato
<i>Attuale</i>	ALTA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione
<i>Potenziale debole</i>	BASSA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
<i>Potenziale focalizzato</i>	ALTA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
???	BASSA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione

9. Conflitti di interessi potenziali "generalizzati"

Consideriamo adesso il seguente scenario:

- **Scenario D:** *Il nuovo dirigente della Direzione Regionale che si occupa di accreditamenti e vigilanza sulle RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali) ha un fratello che lavora come direttore sanitario in una RSA della Regione.*

Questo scenario è molto simile al precedente: abbiamo una relazione ad alta intensità (la relazione di parentela tra il dirigente e suo fratello) e il soggetto collegato è dirigente di una RSA che, verosimilmente, prima o poi sarà coinvolta nei processi di accreditamento e controllo della Direzione Regionale. Ma la potenzialità di influenzamento del dirigente ha un profilo del tutto particolare. Il dirigente interviene in tutti i processi della sua Direzione: anche se non gestisce singoli procedimenti o singoli controlli, programma le attività, assegna risorse umane e finanziarie, definisce obiettivi e procedure operative. In altre parole il suo conflitto potenziale non è focalizzato su un singolo processo, ma generalizzato a tutti i processi della sua Direzione: è un conflitto potenziale generalizzato¹.

¹ Usando la terminologia adottata da ANAC, il conflitto potenziale generalizzato può essere anche chiamato *conflitto di interessi strutturale*. ANAC, infatti, definisce il conflitto strutturale come una "situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. *strutturale*, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite" (cfr. <https://www.anticorruzione.it/-/conflitto-di-interessi>).

Possiamo quindi aggiornare la nostra tabella, inserendo un ulteriore tipologia di conflitto nella terza riga:

Tipologia di conflitto di interessi	Potenzialità di influenzamento	Soggetto collegato
<i>Attuale</i>	ALTA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione
<i>Potenziale debole</i>	BASSA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
<i>Potenziale focalizzato</i> <i>Potenziale generalizzato</i>	ALTA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
???	BASSA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione

Il conflitto potenziale generalizzato è forse il più difficile da gestire, perché molto spesso interessa persone che ricoprono ruoli dirigenziali all'interno delle amministrazioni, oppure i componenti degli organi di indirizzo politico; tuttavia la sua mancata gestione ha dei costi notevoli. Infatti, il conflitto potenziale generalizzato può sfociare in *interferenze gerarchiche o politiche* nei confronti dei dipendenti e collaboratori dell'ufficio. Ma anche senza interferenze dirette da parte del dirigente o politico, la *caduta dell'integrità* dei dipendenti e collaboratori è sempre dietro l'angolo: con quanta imparzialità e serenità, per esempio, un dipendente effettuerà controlli nella RSA diretta dal fratello del suo dirigente?

10. Conflitti di interessi attuali "deboli".

In effetti, come anticipato (§7), la distinzione tra conflitti di interessi attuali e potenziali in base alla potenzialità di influenzamento era soltanto una prima approssimazione del fenomeno. Abbiamo scoperto, infatti, che i conflitti *focalizzati* e *generalizzati* hanno un'elevata potenzialità di influenzamento, ma non sono conflitti *attuali*. Guardando la tabella, in effetti, sembra che la variabile rilevante, per distinguere un conflitto potenziale (debole, focalizzato o generalizzato) da un conflitto attuale è *il soggetto collegato*: un conflitto si attualizza quando il soggetto collegato diventa destinatario di un processo.

Guardiamo ora l'ultima riga della nostra tabella:

Tipologia di conflitto di interessi	Potenzialità di influenzamento	Soggetto collegato
???	BASSA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione

Sicuramente, in questa riga deve trovare posto un conflitto di interessi *attuale*, che però ha una bassa potenzialità di influenzamento. Lo chiameremo *conflitto attuale debole*, per

distinguerlo da quello della prima riga, che è un *conflitto attuale forte*, cioè caratterizzato da un'elevata potenzialità di influenzamento.

Un agente pubblico è in conflitto di interessi attuale debole, quando non è coinvolto in un processo della sua amministrazione, nel quale invece il soggetto collegato interviene come destinatario. In questa situazione, l'agente pubblico non è nelle condizioni di adottare decisioni o svolgere attività, ma può gestire informazioni, che possono avvantaggiare il soggetto collegato coinvolto nel processo.

Quindi, tutti i conflitti deboli (potenziali o attuali) hanno il medesimo profilo di rischio: possono degenerare in azzardi morali che hanno a che fare con le informazioni che l'agente pubblico può gestire o di cui può venire a conoscenza in virtù del proprio ruolo, e che possono avvantaggiare il soggetto collegato.

I conflitti attuali forti, potenziali focalizzati e potenziali generalizzati, invece, generano un rischio che chiama in causa anche la possibile manipolazione delle attività e delle decisioni incluse in uno specifico processo organizzativo.

Di seguito la nostra tabella compilata in tutte le sue parti, che identifica 5 diverse tipologie di conflitto di interessi:

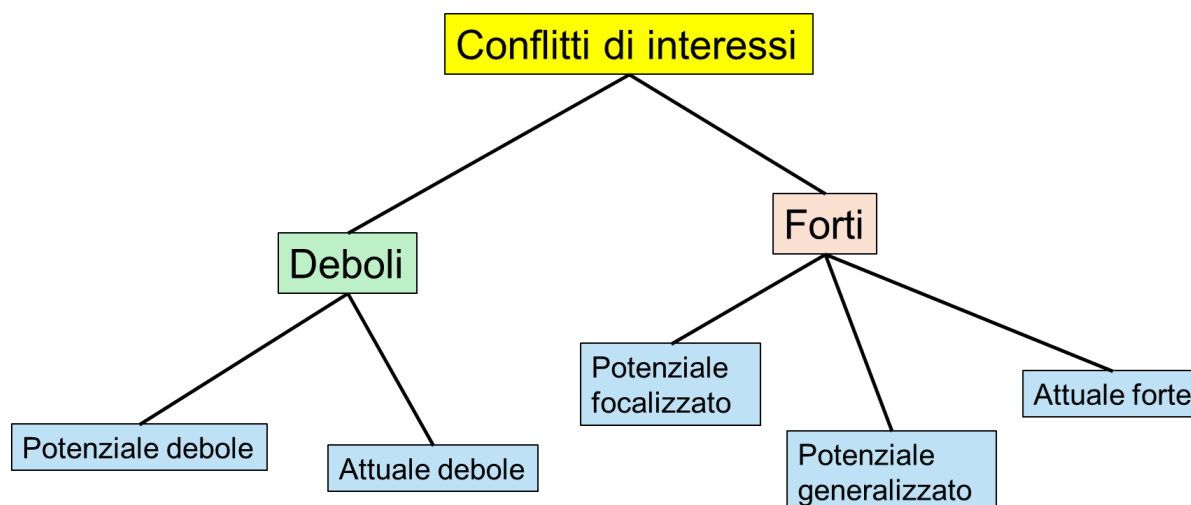
<i>Tipologia di conflitto di interessi</i>	<i>Potenzialità di influenzamento</i>	<i>Soggetto collegato</i>
<i>Attuale forte</i>	ALTA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione
<i>Potenziale debole</i>	BASSA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
<i>Potenziale focalizzato</i> <i>Potenziale generalizzato</i>	ALTA	NON è (ancora) destinatario di un processo dell'amministrazione
<i>Attuale debole</i>	BASSA	E' destinatario di un processo dell'amministrazione

Ma i conflitti attuali deboli sono rilevanti? Perché prendere in considerazione questi conflitti, quando abbiamo già i conflitti attuali forti, che sono molto più rischiosi?

I conflitti attuali deboli sono rilevanti, perché sono ciò che resta di un conflitto attuale forte, dopo che è stata applicata la misura dell'astensione. L'astensione, infatti, non rimuove e non neutralizza il conflitto di interessi, ma esclude l'agente pubblico in conflitto dal processo, determinando una drastica riduzione della sola potenzialità di influenzamento. L'intensità relazionale e la possibilità, per l'agente pubblico, di gestire informazioni, restano invariate.

Nel quadro normativo vigente, l'astensione rappresenta la misura ordinaria individuata dal legislatore per la gestione delle situazioni di conflitto di interessi. E' quindi rilevante avere identificato il "rischio residuo", che permane dopo l'applicazione della misura dell'astensione. Questo rischio residuo è lo stesso associato ai conflitti potenziali deboli ed ha a che fare con il modo in cui l'agente pubblico in conflitto gestirà le informazioni.

Di seguito una rappresentazione grafica della nostra tassonomia dei conflitti di interessi:



Prima di concludere, è opportuno un chiarimento sull'aggettivo "*debole*" associato ai conflitti attuali e potenziali. Tale aggettivo non si riferisce ai danni che possono essere provocati dall'agente in conflitto di interessi, ma alla sua potenzialità di influenzamento, cioè alla possibilità, per l'agente, di manipolare determinati processi organizzativi. Una persona in *conflitto potenziale debole* può sicuramente gestire informazioni e, di conseguenza, potrebbe commettere un azzardo morale: potrebbe, per esempio, trasferire delle informazioni al soggetto collegato, per avvantaggiarlo, con un impatto negativo sull'imparzialità, sulla libera concorrenza o su altri interessi "funzionalizzati" del suo ufficio. Tuttavia, non intervenendo nei processi, l'agente non potrà manipolare attività o decisioni. Lo stesso discorso vale per una persona che, a seguito dell'astensione, entra in una situazione di *conflitto attuale debole*.

I conflitti di interessi *deboli* (attuali e potenziali) e i conflitti di interessi *forti* (attuali, potenziali generalizzati e potenziali focalizzati) sono *ugualmente dannosi*, ma i conflitti forti sono *più rischiosi*, perché generano più incertezza sul comportamento dell'agente pubblico che subisce l'interferenza relazionale:

- un agente in conflitto di interessi *debole* potrebbe strumentalizzare le informazioni;
- un agente in conflitto di interessi *forte*, invece, potrebbe manipolare informazioni, comportamenti e decisioni.

PARTE 3 - CONFLITTI DI INTERESSI: STRATEGIE DI TRATTAMENTO

11. Conflitti di interessi e scenari

Trattare un conflitto di interessi significa agire in uno scenario, per ridurre i rischi associati a quel conflitto. Con il termine "scenario" ci riferiamo ad una situazione concreta (situabile nello spazio e nel tempo) dentro la quale emerge un conflitto di interessi. Gli scenari, però, possono evolvere e con essi i conflitti di interessi. Prevedere l'evoluzione degli scenari è quindi fondamentale, per identificare tempestivamente i rischi e per programmare le misure di trattamento.

Può essere utile introdurre una notazione formale, per indicare le relazioni tra scenari e conflitti di interessi. Vi proponiamo di scrivere $[x]_s$, per indicare che un determinato conflitto di



interessi è associato a uno scenario **S**. La lettera *x* è una variabile che indica la tipologia di conflitto di interessi (*attuale debole*, *potenziale debole*, *potenziale focalizzato*, *potenziale generalizzato*, *attuale forte*).

Dal momento che gli scenari possono variare nel tempo, indicheremo con **S0** lo scenario “di partenza” (in cui si effettua la valutazione) e con **S1**, **S2**, **S3**, ecc... gli scenari futuri; e useremo il simbolo ‘→’, per collegare gli scenari. Per esempio, se in uno scenario **S0** viene rilevato *un conflitto potenziale debole*, che può diventare *attuale forte* in uno scenario **S1**, scriveremo la seguente formula:

- $[potenziale\ debole]_{S0} \rightarrow [attuale\ forte]_{S1}$

Se, invece, il conflitto di interessi è già attuale nello scenario di partenza **S0**, scriveremo così:

- $[attuale\ forte]_{S0}$

Infine, se nello scenario **S0** non si rileva alcun conflitto di interessi, scriveremo così:

- $[\emptyset]_{S0}$

Se uno scenario iniziale può evolvere in una serie di scenari alternativi, li elencheremo dopo, uno sotto l'altro, dopo il simbolo ‘→’. Per esempio, se nello scenario di partenza non si rilevano conflitti di interessi, ma in futuro potrebbe emergere un conflitto potenziale debole o un conflitto attuale forte, scriveremo così:

- $[\emptyset]_{S0} \rightarrow [potenziale\ debole]_{S1}$
 $[attuale\ forte]_{S2}$

Dopo questo breve preambolo, possiamo cominciare a considerare alcune casistiche di trattamento dei conflitti di interessi.

12. **Caso 1:** conflitto di interessi attuale forte

Il dott. Valerio Vendetta sta gestendo la fase istruttoria di una richiesta di contributo a fondo perduto, presentata da un cittadino che intende avviare un'attività commerciale. Esaminando la documentazione, il dott. Vendetta si accorge che il richiedente è Bruno Bruto, l'ex fidanzato di sua figlia. Bruno Bruto non ha accettato la fine della loro relazione ed ha cominciato perseguire la figlia del dott. Vendetta e a inviarle messaggi vocali con minacce di morte. Il dott. Vendetta, per questo, ha contattato un legale e convinto la figlia a denunciare Bruno Bruto per stalking.

Nello scenario iniziale **S0** Il dott. Vendetta è senza dubbio in una situazione di *conflitto attuale forte*, perché sta gestendo un'istanza di contributo presentata da un soggetto, Bruno Bruto, con cui è in una relazione di grave inimicizia. In breve:

- $[attuale\ forte]_{S0}$.



L'art. 6-bis della Legge 241/1990 e l'art. 7 del DPR 62/2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici), come noto, impongono al dott. Vendetta di astenersi. La misura dell'astensione, in un certo senso, *forza lo scenario* e indebolisce il conflitto attuale del dott. Vendetta:

- $[attuale\ forte]_{S0} \rightarrow [attuale\ debole]_{S1}$

L'astensione, è importante sottolinearlo, riduce l'interferenza relazionale, ma non la annulla del tutto: il dott. Vendetta potrebbe comunque attivarsi per ottenere informazioni da utilizzare contro Bruno Bruto, o a favore di sua figlia. Per questa ragione, è opportuno che il superiore gerarchico, all'atto dell'astensione, faccia sottoscrivere al dott. Vendetta l'impegno a non usare per fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni d'ufficio. Il mancato rispetto di tale impegno avrà un riflesso sul piano disciplinare, perché comporterà la violazione dell'art. 1, comma 3 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

13. **Caso 2:** conflitto di interessi potenziale debole

Chiara Curricola lavora presso l'Ufficio personale della ASL di Monte San Precario. Un giorno, Chiara Curricula si reca dal suo dirigente per togliersi un dubbio: "Mio padre ha cambiato lavoro: ora è sales manager della Interim-SOS, un'Agenzia specializzata nella somministrazione a tempo determinato di OSS (operatori socio-sanitari) alle Aziende del servizio sanitario pubblico. La Interim-SOS non ha contratti in essere con la nostra ASL. Sono in conflitto di interessi?"

Ipotizziamo che nello scenario **S0**, in cui il dirigente effettua la valutazione, Chiara Curricola non sia coinvolta in processi che potrebbero interessare La Interim-SOS, l'azienda di suo padre (che è il soggetto collegato). Dal momento che la Interim-SOS, attualmente, non fornisce personale alla ASL, Chiara Curricola è in una situazione di conflitto potenziale debole:

- $[potenziale\ debole]_{S0}$.

Tale conflitto di interessi, che deriva da una modifica nella rete di relazioni della sfera privata di Chiara Curricola (suo padre cambia lavoro), è "*debole*" non perché sia privo di rischi (l'agente pubblico può sempre manipolare in modo rilevante le informazioni), bensì perché si genera in uno scenario in cui l'agente pubblico il soggetto delegato sono entrambi esclusi dai processi organizzativi. Si tratta di una situazione instabile, che può facilmente evolvere, non appena uno dei due soggetti, o entrambi, vengono coinvolti in un processo. Ecco allora che il conflitto potenziale debole può evolvere in una serie di scenari paralleli, ma che non si escludono del tutto a vicenda:

- $[potenziale\ debole]_{S0} \rightarrow [potenziale\ focalizzato]_{S1}$
 $[attuale\ forte]_{S2}$
 $[attuale\ debole]_{S3}$



Se Chiara Curricola sarà coinvolta nella fase di rilevazione del fabbisogno di personale con qualifica di OSS nei reparti della ASL, o se potrà influire sulla decisione di selezionare un'Agenzia per il Lavoro che fornisca tali figure professionali, soltanto la sua potenzialità di influenzamento crescerà, ed emergerà un *conflitto potenziale focalizzato* (**S1**).

Se, invece, sarà coinvolta nella fase di selezione dell'Agenzia per il Lavoro, e la Interim-SOS parteciperà alla procedura di gara, emergerà un *conflitto attuale forte* (**S2**). Il medesimo conflitto emergerà, se la Interim-SOS si aggiudicherà la gara e Chiara Curricola sarà coinvolta nella fase di esecuzione.

Invece, se la Interim-SOS parteciperà alla gara, ma Chiara Curricola non sarà coinvolta in alcuna fase della procedura, la potenzialità di influenzamento resterà bassa ed emergerà un *conflitto attuale debole* (**S3**).

Abbiamo detto che gli scenari **S1** (*conflitto potenziale focalizzato*), **S2** (*conflitto attuale forte*) e **S3** (*conflitto attuale debole*) non si escludono a vicenda. Questo avviene perché tali scenari si possono concatenare tra loro nel tempo. Di seguito una sequenza di scenari alternativi che rappresenta una delle possibili concatenazioni:

- $[potenziale\ debole]_{S0} \rightarrow [potenziale\ focalizzato]_{S1} \rightarrow [attuale\ forte]_{S2}$
 $[attuale\ debole]_{S3}$

Nella sequenza **S0** → **S1** → **S2** il rischio di interferenza relazionale cresce progressivamente e il conflitto *potenziale debole* diventa dapprima *potenziale focalizzato* e in seguito *attuale forte*. Una sequenza del genere si verificherà, per esempio, se Chiara Curricola sarà coinvolta sia nella fase di rilevazione dei fabbisogni di personale OSS, sia nella fase di esecuzione del contratto da parte della Interim-SOS.

L'altra sequenza, **S0** → **S1** → **S3**, è solo apparentemente meno a rischio. Chiara Curricola potrebbe essere coinvolta nella fase di rilevazione dei fabbisogni, ma poi esclusa dalla fase di selezione del contraente e di esecuzione del contratto. In questo modo la sua potenzialità di influenzamento avrà un picco in **S1** (il *conflitto potenziale* diventa *focalizzato*), per poi calare in **S3** (il *conflitto potenziale* si attualizza, quando la Interim-SOS viene coinvolta nella procedura, come concorrente o fornitore di personale, ma sfocia in un *conflitto attuale debole*). Tuttavia, il rischio di interferenza relazionale non decresce insieme alla potenzialità di influenzamento: nello scenario **S2** Chiara Curricola potrebbe manipolare la fase di rilevazione dei fabbisogni di personale, oppure manipolare la definizione delle caratteristiche del servizio, orientando le successive fasi di selezione ed esecuzione a favore della Interim-SOS, pur senza mai intervenire in tali fasi.

In conclusione, la migliore strategia di trattamento del conflitto di interessi di Chiara Curricola è garantire che resti sempre in *conflitto potenziale debole* o in *conflitto attuale debole*, riducendo l'incertezza sugli sviluppi dello scenario di partenza **S0**:

- $[potenziale\ debole]_{S0} \rightarrow [attuale\ debole]_{S1}$

Questa riduzione dell'incertezza può essere ottenuta solo attraverso l'astensione "programmata": Chiara Curricola non dovrà mai essere coinvolta in attività, decisioni o procedimenti che possano essere di interesse della Interim-SOS.

L'astensione, ancora una volta, riduce l'interferenza relazionale, ma non la annulla del tutto: Chiara Curricola è sempre nella condizione di gestire informazioni, che possono



avvantaggiare la Interim-SOS. Per questa ragione, è opportuno che il superiore gerarchico faccia sottoscrivere a Chiara Curricola l'impegno a non usare per fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni d'ufficio. Il mancato rispetto di tale impegno avrà un riflesso sul piano disciplinare, perché comporterà la violazione dell'art. 1, comma 3 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

PARTE 4 - REVOLVING DOOR E CONFLITTI DI INTERESSI.

14. Il Revolving Door come generatore di interferenze relazionali

Con il termine "Revolving Door" o "Porte Girevoli" ci riferiamo a specifiche mutazioni nel ruolo ricoperto dalle persone all'interno e all'esterno del settore pubblico.

La forma più nota di Revolving Door è il cosiddetto *Pantouflage*, che si verifica quando una persona dismette il proprio ruolo pubblico ed assume un ruolo nel settore privato. Questa Porta Girevole viene "chiusa" dalla normativa italiana per alcune categorie di dipendenti pubblici². Ma esistono molte altre Porte Girevoli, che rendono possibile, in diversi modi, il passaggio di persone e competenze dentro il settore pubblico e tra il settore pubblico e il settore privato.

Possiamo dunque identificare tre tipologie di Porte Girevoli:

- Revolving Door "*Inward*" = un soggetto proveniente dal settore privato *entra nel settore pubblico*, dove assume il ruolo di agente, anche mantenendo ruoli e relazioni nel settore privato (es. una PA conferisce un incarico ad un professionista esterno)
- Revolving Door "*Outward*" = un agente pubblico *esce dal settore pubblico* e assume ruoli nel settore privato, anche mantenendo il proprio ruolo pubblico (es. una PA autorizza un incarico extra-istituzionale);
- Revolving Door "*Inside*" = un agente pubblico cambia ruolo *all'interno del settore pubblico* (es. percorsi di carriera all'interno di un'amministrazione pubblica o tra amministrazioni pubbliche)

La nostra nozione di Revolving Door è molto ampia: non considera soltanto il passaggio delle persone tra settore pubblico e settore privato, ma anche il movimento delle persone dentro gli organigrammi delle amministrazioni, cioè i percorsi di carriera dentro il settore pubblico.

Questa nozione ampia deriva dal fatto che, per noi, l'aspetto essenziale non è il passaggio da pubblico o privato, ma l'interferenza relazionale che si genera quando i ruoli delle persone cambiano. Nel caso n. 1 (Valerio Vendetta) e nel caso n. 2 (Chiara Curricola), che abbiamo analizzato in precedenza, l'interferenza viene generata da modifiche della sfera

² D.Lgs. 165/2001, art. 53, c. 16-ter: "*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.*"

relazionale privata, mentre il ruolo rimane invariato. Nel Revolving Door, invece, il ruolo cambia e si possono verificare due fenomeni:

- l'assunzione di un nuovo ruolo non modifica la rete delle relazioni private, ma genera interferenza relazionale (es. un architetto che viene coinvolto in una commissione pubblica, nella quale dovrà valutare i progetti dei suoi clienti nel privato);
- l'assunzione di un nuovo ruolo modifica la rete delle relazioni private e, questa modifica, genera interferenza relazionale (es. un funzionario pubblico diventa presidente di un'associazione che riceve contributi dal suo ufficio).

Per essere più precisi, anziché di Revolving Door "ampio", dovremmo parlare di meccanismi di *Role-Shifting* (di cambiamento di ruolo), che includono il Revolving Door "in senso stretto" (passaggi dal settore pubblico al settore e viceversa) e i percorsi di carriera nel settore pubblico. Tuttavia, per non complicare eccessivamente l'apparato concettuale della nostra analisi, continueremo a parlare di Revolving Door "*inward*" e "*outward*", per descrivere cambi di ruolo che implicano anche un passaggio dal settore privato al settore pubblico (e viceversa); mentre parleremo di Revolving Door "*inside*" per descrivere i cambi di ruolo all'interno del settore pubblico.

15. Rappresentare le "Porte Girevoli"

Le "Porte Girevoli", quando si aprono, modificano gli scenari e possono far emergere o modificare dei conflitti di interessi. Per rappresentare questa dinamica, dobbiamo rendere un po' più espressivo il nostro linguaggio formale, inserendo il simbolo "**(I)_{RD}**" nel modo seguente:

- $[x]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [y]_{S1}$

La Porta Girevole **(I)_{RD}**, aprendosi, mette in comunicazione due scenari: lo scenario **S0** e lo scenario **S1**.

La Porta Girevole **(I)_{RD}**, inoltre, modifica i conflitti di interessi presenti negli scenari: il conflitto **x** in **S0** evolve in **y** nello scenario **S1**, a causa del cambio di ruolo associato al Revolving Door.

La nostra notazione formale, quindi, non descrive il contenuto o il funzionamento della Porta Girevole (non dice se è "*inward*", "*outward*" o "*inside*"), ma descrive, piuttosto, l'interazione tra Porta Girevole, scenari e conflitti di interessi.

Detto così, sembra tutto molto astratto e complicato. Ma un paio di esempi dimostreranno l'utilità di questo approccio di analisi!

16. Caso 3: Revolving Door e conflitto potenziale focalizzato

L'amministrazione comunale di Magnate Bene intende selezionare un consulente esterno, che dovrà supportare il RUP nelle fasi di progettazione, aggiudicazione ed esecuzione di un appalto per la gestione delle mense scolastiche. Tra i curricula pervenuti, c'è quello del dott. Dario Dieta, che ha una laurea in scienze dell'alimentazione e molti anni di esperienza nel campo della ristorazione collettiva. Leggendo il curriculum emerge anche che il dott. Dario



Dieta collabora stabilmente con la Work&Fork Spa, una società leader nella gestione delle mense scolastiche.

Il caso di Dario Dieta è un esempio di *Revolving Door "inward"*, in cui un soggetto privato (un consulente) *entra temporaneamente* nel sistema pubblico, per intervenire in specifici procedimenti o processi decisionali di un'amministrazione, *ma contemporaneamente* continua a svolgere attività e intrattenere relazioni nel privato.

Questo caso apre una serie di scenari interessanti, che possiamo sintetizzare nel modo seguente:

- $[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [potenziale\ focalizzato]_{S1} \rightarrow [attuale\ forte]_{S2}$

Nello scenario di partenza (**S0**), il dott. Dario Dieta non è in conflitto di interessi, perché non svolge alcun ruolo pubblico. E' un professionista che mette sul mercato le proprie competenze e vende servizi alle aziende. Le relazioni professionali che Dario Dieta intrattiene sono parte integrante del suo lavoro e contribuiscono ad arricchire il suo curriculum e le sue competenze.

Ma se Dario Dieta diventerà consulente del Comune, attraverserà la Porta Girevole portandosi dietro le sue competenze, ma anche le sue relazioni professionali: emergerà lo scenario **S1**, in cui Dario Dieta sarà in *conflitto potenziale focalizzato*, perché, in virtù del contratto, sarà immediatamente coinvolto nelle fasi di programmazione e progettazione della gara per le mense scolastiche. Il conflitto è *potenziale* perché il soggetto collegato (la società Work&Fork) non sta ancora partecipando alla gara, ma potrebbe, presumibilmente, partecipare in futuro.

Nello scenario **S1** la potenzialità di influenzamento di Dario Dieta è particolarmente elevata: nel suo ruolo di supporto al RUP potrebbe manipolare la programmazione o la progettazione dell'appalto. Se poi, nella fase di aggiudicazione, la Work&Fork dovesse decidere di partecipare alla gara, allora il conflitto di interessi evolverà ulteriormente, diventando *attuale forte* (**S2**).

In genere, i conflitti *potenziali focalizzati* e *attuali forti* dei consulenti esterni non possono essere ridotti ad *attuali deboli*: in altre parole, questi conflitti non possono essere gestiti con la misura dell'astensione. Il motivo di questa impossibilità è la stretta connessione tra le attività previste dal contratto di consulenza (o dal contratto di servizi) e la situazione di conflitto di interessi. In sostanza, l'astensione determina, per un consulente, l'impossibilità di svolgere le attività previste dal contratto.

Nel caso di Dario Dieta, per esempio, l'astensione precluderebbe la possibilità di svolgere le funzioni di supporto al RUP; e Dario Dieta potrebbe fare causa al Comune, chiedendo un risarcimento per i danni derivanti dal mancato rispetto degli obblighi contrattuali.

D'altro canto, se il Comune non farà nulla e la Work&Fork parteciperà alla gara, gli altri partecipanti potrebbero rilevare il *conflitto attuale forte* di Dario Dieta e ricorrere al TAR, chiedendo l'annullamento della procedura di gara.

In alternativa, il Comune, come ultima spiaggia, potrebbe decidere di escludere la Work&Fork dalla gara ai sensi dell'art. 95, comma 1, lettera b) del Codice degli appalti, il quale prevede che : *"la stazione appaltante esclude dalla partecipazione alla procedura un operatore economico qualora accerti [...] che la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di conflitto di interesse di cui all'articolo 16 non diversamente risolvibile"*. Tuttavia, anche questa decisione del Comune potrebbe generare del



contenzioso, perché questa volta potrebbe essere la Work & Folk a ricorrere al TAR, contestando la legittimità dell'esclusione: il Comune avrebbe potuto risolvere il conflitto in altri modi, per esempio facendo astenere Dario Dieta dalla gestione delle fasi di aggiudicazione ed esecuzione³.

Insomma, alla luce di questi possibili "incidenti di percorso", che potrebbero bloccare la procedura di gara, forse la soluzione più logica è non affidare l'incarico a Dario Dieta.

17. **Caso 4:** *Revolving Door e conflitto attuale debole / potenziale debole*

A seguito di una rotazione interna alla ASL di Carosello, la dott.ssa Giulia Giostra dovrebbe essere trasferita d'ufficio e cominciare a lavorare presso il settore che si occupa di bandi di gara e contratti. Il cognato del dott.ssa Giostra è un fornitore della ASL di Carosello.

Non sappiamo presso quale ufficio lavora la dott.ssa Giostra. Ma ipotizziamo che lavori in un ufficio che non gestisce processi che coinvolgono i fornitori della ASL di Carosello. Questa ipotesi serve unicamente per semplificare lo scenario di partenza **S0**: Giulia Giostra è in una situazione di *conflitto attuale debole*, perché suo cognato è fornitore della ASL, ma lei non ha contatti con i fornitori, né potrà averne in futuro. Quando scadrà il contratto di fornitura di suo cognato, lei potrà solo entrare in una situazione di *conflitto potenziale debole* (**S1**).

In sintesi:

- $[attuale\ debole]_{S0} \rightarrow [potenziale\ debole]_{S1}$

In entrambi gli scenari, difficilmente Giulia Giostra può gestire informazioni che possono promuovere gli interessi di suo cognato: la sua potenzialità di influenzamento è quasi nulla, e questo rende i suoi conflitti di interessi in **S0** e **S1** a basso rischio.

Ma cosa succederà, se Giulia Giostra verrà trasferita all'ufficio bandi e contratti, mentre suo cognato è fornitore della ASL?

Questo trasferimento è un tipico esempio di *Revolving Door "inside"*: un passaggio interno al settore pubblico. La Porta Girevole coinvolge un agente pubblico in conflitto *attuale debole* e non influisce immediatamente sul suo conflitto di interessi: finché non sarà coinvolta nei processi del nuovo ufficio, il conflitto di Giulia Giostra resterà *attuale debole*:

- $[attuale\ debole]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [attuale\ debole]_{S2}$

Ad essere rischiosi e (anche visivamente) più complessi sono piuttosto gli sviluppi dello scenario **S2**, perché la rotazione ha portato Giulia Giostra dentro un ufficio che gestisce processi che interessano suo cognato:

³ Ovviamente, usando la nostra "tassonomia" dei conflitti di interessi, si capisce chiaramente che escludere Dario Dieta dalla gestione delle fasi di selezione del contraente ed esecuzione (quando il conflitto diventa *attuale forte*) non risolve il conflitto, perché Dario Dieta potrebbe già aver orientato la procedura quando era in *conflitto potenziale focalizzato*, nelle fasi di programmazione e progettazione. Di conseguenza, escludere la Work & Fork è effettivamente l'unico modo per gestire i *conflitti di interessi* di Dario Dieta e tutelare la libera concorrenza tra gli operatori economici. Purtroppo, però, i tribunali amministrativi non utilizzano la nostra tassonomia e hanno un diverso approccio di analisi al conflitto di interessi. E quindi, il TAR potrebbe anche dare ragione alla Work & Fork.



- $(I)_{RD} \rightarrow [attuale\ debole]_{S2} \rightarrow [attuale\ forte]_{S3} \rightarrow [potenziale\ debole]_{S4}$
 $[potenziale\ debole]_{S5} \rightarrow [potenziale\ focalizzato]_{S6}$
 $[attuale\ forte]_{S7}$
 $[attuale\ debole]_{S8}$

Analizziamo attentamente il “grappolo” di scenari **S2 - S8**. Come abbiamo detto, Giulia Giostra, inizialmente, sarà in una situazione di *conflitto attuale debole* (**S2**). Ma il conflitto, questa volta, potrebbe evolvere verso uno scenario più rischioso (**S3**): se Giulia Giostra sarà coinvolta nella fase di esecuzione del contratto di suo cognato, entrerà in *conflitto attuale forte*. In ogni caso, quando scadrà il contratto di fornitura, la dott.ssa Giostra entrerà in una situazione di *conflitto potenziale debole* (**S4 - S5**). Ma questo conflitto, ancora una volta, potrebbe evolvere verso scenari ad alto rischio (**S6 ed S7**). Infatti, se in futuro Giulia Giostra verrà coinvolta nella gestione di nuove procedure di gara, che potrebbero interessare a suo cognato, il conflitto potenziale di Giulia Giostra potrebbe diventare *potenziale focalizzato* (**S6**), oppure *attuale forte* (**S7**), a seconda della fase in cui sarà coinvolta⁴.

In sintesi, con il trasferimento d'ufficio, una situazione a basso rischio (**S0 ed S1**) “esploderà” in una molteplicità di scenari, tutti a rischio molto alto. Un rischio che potrà essere gestito solo tenendo costantemente la dott.ssa Giostra in conflitto *potenziale debole* (**S5**) o *attuale debole* (**S2 - S8**). Questo risultato può essere ottenuto soltanto escludendola da qualunque fase (programmazione, progettazione, aggiudicazione, esecuzione) di tutti gli appalti che potrebbero essere di interesse per suo cognato. Ma anche in questo caso, Giulia Giostra avrà più probabilità di accedere a informazioni, che possono avvantaggiare suo cognato: potrebbe parlare con i colleghi, accedere alla documentazione di gara, ecc...

Generare questi scenari di rischio, riempire un ufficio di così tanti conflitti di interessi, è una buona scelta? Forse, sarebbe opportuno non fare la rotazione, oppure decidere di spostare la Giulia Giostra in un altro ufficio, in modo tale che non si occupi di bandi di gara e contratti.

18. Caso 5: Revolving Door e conflitto potenziale generalizzato

Il Direttore del Dipartimento Sanità Animale della ASL di Malaccorti sta per andare in pensione ed è necessario scegliere un “facente funzione” fino alla nomina del nuovo Direttore. La ASL può scegliere tra due veterinari, che hanno una lunga esperienza e lavorano da tempo presso il dipartimento:

- *il dottor Lorenzo Lite, la cui moglie è in causa alla ASL di Malaccorti per un presunto errore medico;*

⁴ Giulia Giostra entrerà in un conflitto *potenziale focalizzato* (**S6**), se

- A. sarà coinvolta nelle fasi a monte dell'aggiudicazione (programmazione e progettazione) di una gara di interesse per suo cognato;
- B. sarà coinvolta nella fase di aggiudicazione e/o esecuzione, ma suo cognato non parteciperà alla gara o non si aggiudicherà la gara.

Giulia Giostra, invece, entrerà invece in conflitto *attuale forte* (**S7**) se:

- A. sarà coinvolta nella fase di aggiudicazione e suo cognato parteciperà alla gara
- B. sarà coinvolta nella fase di esecuzione del contratto di suo cognato.



- *il dottor Paolo Perito, il cui figlio lavora come veterinario privato presso alcuni allevamenti soggetti al controllo della ASL di Malaccorti.*

Anche in questo caso siamo in presenza di un *Revolving Door “inside”*, in cui una “Porta Girevole” si apre dentro al Dipartimento di Sanità Animale della ASL, determinando un cambio di ruolo all’interno del sistema pubblico. E dobbiamo capire chi può attraversare la Porta Girevole: il dr. Lorenzo Lite, oppure il dr. Paolo Perito?

Innanzitutto, cerchiamo di capire come sono messi i due veterinari nello scenario di partenza **S0**.

Lorenzo Lite. La moglie di Lorenzo Lite è in causa con la ASL di Malaccorti, ma lui non lavora per l’ufficio legale, né presso il reparto ospedaliero in cui avrebbe avuto luogo il presunto errore medico. Di conseguenza, il dr. Lite in **S0** è in una situazione di conflitto di interessi *attuale debole*: la causa contro la ASL coinvolge senza dubbio gli interessi della sua famiglia, ma lui non può intervenire direttamente nella gestione della controversia legale (può solo fornire informazioni a sua moglie, sempre che riesca ad averle dai suoi colleghi coinvolti nella causa). Prima o poi, in uno scenario futuro **S2**⁵, la causa finirà e (a prescindere dall’esito) il dr. Lorenzo lite non sarà più in conflitto di interessi. Possiamo, quindi sintetizzare in questo modo, la situazione di Lorenzo Lite:

- $[attuale\ debole]_{S0} \rightarrow [\emptyset]_{S2}$

Paolo Perito. Il figlio del dotto Pietro Perito lavora come veterinario privato presso alcuni allevamenti soggetti al controllo della ASL di Malaccorti. Ipotizziamo che tale circostanza sia nota al Direttore del Dipartimento Sanità Animale (quello che sta per andare in pensione) e che, di conseguenza, il dr. Perito debba astenersi dall’intervenire in qualsiasi attività che possa, direttamente o indirettamente, coinvolgere gli allevamenti collegati a suo figlio. Di conseguenza, il dr. Perito è in *conflitto potenziale debole*, quando non sono in atto controlli sugli allevamenti collegati a suo figlio, ed entra in *conflitto attuale debole* tutte le volte che un allevamento collegato a suo figlio diventa destinatario di un controllo⁶. Queste due situazioni di conflitto *attuale debole* e *potenziale debole* si alterneranno continuamente, fintanto che il figlio lavorerà come veterinario nei macelli, e quello che ci interessa è rappresentare questa alternanza. Se, per esempio, in **S0** il dr. Perito è in conflitto *attuale debole*, esisterà uno scenario **S3** in cui il dr. Perito sarà entrerà in conflitto *potenziale debole*:

- $[attuale\ debole]_{S0} \rightarrow [potenziale\ debole]_{S3}$

Quindi nello scenario di partenza, Lorenzo Lite e Paolo Perito sono entrambi in conflitto *attuale debole*, ma solo Lorenzo Lite, in futuro, non sarà più in conflitto di interessi:

- **Lorenzo Lite:**

⁵ Tra non molto, sarà chiaro perché abbiamo “saltato” lo scenario **S1**.

⁶ Per semplificare la nostra analisi, abbiamo ipotizzato che il dr. Perito deve astenersi da qualsiasi attività che possa coinvolgere, anche indirettamente, gli allevamenti collegati a suo figlio. Quindi, non può nemmeno intervenire nelle attività di programmazione dei controlli e, di conseguenza, non può mai entrare in *conflitto potenziale focalizzato*. Questa ipotesi è molto ottimistica, ma ci servirà per apprezzare fino in fondo l’effetto perverso della “Porta Girevole”!



$[attuale\ debole]_{S0} \rightarrow [\emptyset]_{S2}$

- **Paolo Perito:**

$[attuale\ debole]_{S0} \rightarrow [potenziale\ debole]_{S3}$

Inoltre, i conflitti di Paolo Perito sono un po' più rischiosi, perché il dr. Perito ha maggiore possibilità di entrare in possesso di informazioni, che potrebbe poi utilizzare per avvantaggiare suo figlio. Già questa prima analisi dovrebbe bastare per capire che, intuitivamente, è più sicuro affidare il ruolo di direttore *ad interim* a Lorenzo Lite. Ma possiamo fare una sorta di "prova del nove" e vedere se l'apertura della Porta Girevole (cioè la nomina a direttore) può effettivamente aumentare il rischio associato ai conflitti di interessi del dr. Perito.

Per rappresentare la Porta Girevole, inseriremo negli scenari il segmento $(I)_{RD} \rightarrow [x]_{S1}$, evidenziato in rosso, dove $[x]_{S1}$ è il conflitto di interessi che si genera nello scenario S1, in cui l'agente pubblico è diventato dirigente. Quindi, dovremo verificare se l'inserimento di $(I)_{RD} \rightarrow [x]_{S1}$ fa evolvere in conflitto di interessi in **S0** o modifica i conflitti di interessi che potrebbero emergere negli scenari futuri (**S2** e **S3**).

Nel nostro caso, il risultato dell'apertura della Porta Girevole è il seguente:

- **Lorenzo Lite:**

$[attuale\ debole]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [attuale\ debole]_{S1} \rightarrow [\emptyset]_{S2}$

- **Paolo Perito:**

$[attuale\ debole]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [attuale\ forte]_{S1} \rightarrow [potenziale\ generalizzato]_{S3}$

Vediamo cos'è successo.

La nomina a direttore non influisce sul livello di rischio associato ai conflitti di interessi di Lorenzo Lite: in **S1** egli è ancora in conflitto *attuale debole*, perché, nemmeno nel suo nuovo ruolo, potrà intervenire nella gestione della causa che coinvolge sua moglie; e in **S2**, quando la controversia si sarà conclusa, non avrà più alcun conflitto di interessi.

Invece, nel caso di Paolo Perito, il passaggio attraverso la Porta Girevole aumenta il livello di rischio: in quanto direttore *ad interim*, infatti, Paolo Perito dovrà svolgere attività di pianificazione, programmazione e coordinamento, e dovrà anche verificare l'operato dei veterinari che effettuano i singoli controlli ufficiali. In pratica, la Porta Girevole aumenta a dismisura la sua potenzialità di influenzamento e, di conseguenza, i conflitti di interessi negli scenari: in **S1** il conflitto diventa *attuale forte* e in **S3** *potenziale generalizzato*.

Paolo Perito dovrebbe delegare ad altri tutte le attività di coordinamento e verifica dei controlli che coinvolgono gli allevamenti collegati a suo figlio: in questo modo il conflitto in **S1** tornerebbe ad essere *debole*. Invece, il conflitto *potenziale generalizzato* in **S2**, associato alle attività di pianificazione e programmazione, difficilmente sarà gestibile con l'astensione (Paolo Perito dovrebbe astenersi da tutto!): dovrà continuare a svolgere queste attività, magari con l'affiancamento o con la supervisione di qualcuno.

In ogni caso, a chi delegherà Paolo Perito, oppure chi lo affiancherà o supervisionerà, per garantire che non ceda ad interferenze relazionali? Molto probabilmente, questa persona sarà Lorenzo Lite, che ha la stessa esperienza di Paolo Perito. E quindi, a conti fatti, conviene che sia Lorenzo Lite a svolgere il ruolo di dirigente. Questa scelta genera meno

rischi per l'integrità e consente di avere un dirigente *ad interim* che può svolgere pienamente tutti i propri compiti.

Concludiamo questa analisi, facendo notare che l'aumento del rischio non dipende dal fatto che Paolo Perito è in conflitto attuale nello scenario **S0**, ma si verifica in ogni caso.

Lasciamo ai lettori il compito di verificare che, se in **S0** Paolo Perito fosse in *conflitto potenziale debole*, il risultato sarebbe il seguente:

- **Paolo Perito:**

$[potenziale\ debole]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [potenziale\ generalizzato]_{S1} \rightarrow [attuale\ forte]_{S3}$

19. Caso 6 Revolving Door e incarichi extra-istituzionali

La dott.ssa Federica Fortunella lavora alle dipendenze di una Provincia e si occupa di gestione delle autorizzazioni ambientali. Un giorno, la dott.ssa Federica Fortunella riceve da un'azienda una proposta di collaborazione extra-istituzionale.

Gli incarichi extra-istituzionali dei dipendenti pubblici sono un esempio di *Revolving Door "outward"*, in cui un dipendente pubblico assume *temporaneamente* un ruolo nel privato. Questi incarichi hanno delle *affinità con il Pantouflage*, perché comportano il passaggio di persone, competenze e informazioni dal settore pubblico al settore privato. Ma i due fenomeni non sono del tutto sovrapponibili, perché nel *Pantouflage* il ruolo pubblico viene dismesso, prima di entrare nel settore privato, mentre gli incarichi extra-istituzionali vengono autorizzati e svolti mentre il ruolo pubblico è ancora esistente.

L'incarico extra-istituzionale proposto alla dott.ssa Federica Fortunella, come tutte le Porte Girevoli, se autorizzato, modificherà gli scenari e potrebbe far emergere o modificare dei conflitti di interessi. Tuttavia, il caso non ci fornisce tutte le informazioni utili, per effettuare una valutazione. Ecco le principali informazioni che mancano:

1. Esistono già dei collegamenti tra la dott.ssa Fortunella e l'azienda, idonei a generare un conflitto di interessi?
2. L'azienda ha rapporti con l'ufficio della dott.ssa Fortunella e lei è coinvolta in procedimenti autorizzativi che interessano l'azienda?
3. L'azienda ha avuto in passato rapporti con l'ufficio della dott.ssa Fortunella?
4. L'azienda potrebbe avere in futuro rapporti con l'ufficio della dott.ssa Fortunella?

Per quanto riguarda la domanda (1), assumiamo che la dott.ssa Fortunella non abbia conflitti di interessi nello scenario iniziale **S0**, vale a dire:

- $[\emptyset]_{S0}$

Da un lato, questa assunzione esclude l'esistenza di collegamenti tra la dott.ssa Fortunella e l'azienda, idonei a generare conflitti di interessi⁷. D'altro canto, grazie a questa assunzione,

⁷ Se in **S0** esistesse un collegamento tra la dott.ssa Fortunella e l'azienda, idoneo a generare un conflitto di interessi, allora la dott.ssa Fortunella sarebbe almeno in conflitto *potenziale debole* (né lei, né il soggetto collegato sono coinvolti in un processo, ma potrebbero esserlo in futuro). Quindi, avremmo $[potenziale\ debole]_{S0}$, ma questo contraddice l'assunzione che $[\emptyset]_{S0}$



l'emersione di eventuali conflitti di interessi dipenderà *unicamente* dalla Porta Girevole, cioè dall'autorizzazione a svolgere l'incarico extra-istituzionale⁸. Invece, per quanto riguarda le domande (2), (3) e (4), possiamo combinare le informazioni mancanti e identificare sei "ipotesi di lavoro":

- **ipotesi a:** l'azienda *ha rapporti* con l'ufficio, ma la dott.ssa Fortunella *non è coinvolta* in procedimenti che interessano l'azienda;
- **ipotesi b:** l'azienda *ha rapporti* con l'ufficio e la dott.ssa Fortunella *è coinvolta* in procedimenti che interessano l'azienda;
- **ipotesi c:** l'azienda *nel biennio precedente non ha avuto rapporti* con l'ufficio e *non potrà averne* in futuro⁹;
- **ipotesi d:** l'azienda *nel biennio precedente non ha avuto rapporti* con l'ufficio, ma *potrebbe averne* in futuro;
- **ipotesi e:** l'azienda *nel biennio precedente ha avuto rapporti* con l'ufficio, ma *non ne avrà* in futuro;
- **ipotesi f:** l'azienda *nel biennio precedente ha avuto rapporti* con l'ufficio e *ne avrà* in futuro.

Ciascuna di queste ipotesi fornisce delle informazioni che influenzano l'identificazione dei conflitti di interessi associati all'incarico extra-istituzionale (qualora ve ne siano).

In tutte le ipotesi, vale l'assunzione che $[\emptyset]_{S0}$ e, di conseguenza, l'effetto della Porta Girevole può essere sempre rappresentato nel modo seguente:

- $[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [X]_{S1}$

La nostra analisi, quindi, diventa abbastanza semplice: dobbiamo identificare quale conflitto di interessi "X" si genera nello scenario **S1**, che è lo scenario futuro in cui l'incarico è stato autorizzato. Nella tabella seguente mostriamo i risultati di questa analisi, che i lettori possono verificare autonomamente¹⁰:

⁸ Assumere che $[\emptyset]_{S0}$ consente di *isolare* la Porta Girevole da altri "eventi critici" che possono generare conflitti di interessi. Questo isolamento è necessario, perché altrimenti l'effetto della Porta Girevole potrebbe essere "mascherato" da altro.

Infatti, se in **S0** la dott.ssa Fortunella non è in conflitto di interessi, l'effetto della Porta Girevole è evidente, perché avremo:

- $[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [c]_{S1}$,

dove "c" è il conflitto di interessi generato dall'incarico. Se la dottoressa Fortunella in **S0** fosse già nel conflitto "c" per altre cause (ad esempio, perché è parente di un titolare dell'azienda), l'effetto della porta girevole non sarebbe visibile, perché avremmo:

- $[c]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [c]_{S1}$.

In questo secondo caso, l'incarico non fa evolvere il conflitto di interessi, ma aumenta l'intensità relazionale e quindi il rischio. Questo fenomeno è sicuramente rilevante, ma esula dall'argomento di questo articolo, che si limita ad analizzare la potenzialità di influenzamento

⁹ Abbiamo inserito il riferimento al "*biennio precedente*" perché, come vedremo, tale intervallo di tempo è rilevante per la normativa sugli incarichi extra-istituzionali. Questo riferimento, comunque, non influenza l'identificazione dei conflitti di interessi.

¹⁰ Per fare la verifica, bisogna considerare che lo scenario **S1** è in tutto simile a **S0**, con la sola differenza che in **S1** è emersa una relazione professionale tra la dott.ssa Fortunella e l'azienda, che è idonea a generare un conflitto di interessi. Per verificare se in **S1** c'è un conflitto di interessi, bisogna



Ipotesi	Conflitti di interessi
Ipotesi a: L'azienda ha rapporti con l'ufficio, ma la dott.ssa Fortunella non è coinvolta in procedimenti che interessano l'azienda	$[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [attuale\ debole]_{S1}$
Ipotesi b: L'azienda ha rapporti con l'ufficio e la dott.ssa Fortunella è coinvolta in procedimenti che interessano l'azienda	$[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [attuale\ forte]_{S1}$
Ipotesi c: L'azienda nel biennio precedente non ha avuto rapporti con l'ufficio e non potrà averne in futuro	$[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [\emptyset]_{S1}$
Ipotesi d: L'azienda nel biennio precedente non ha avuto rapporti con l'ufficio, ma potrebbe averne in futuro	$[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [potenziale\ debole]_{S1}$
Ipotesi e: L'azienda nel biennio precedente ha avuto rapporti con l'ufficio, ma non ne avrà in futuro	$[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [\emptyset]_{S1}$
Ipotesi f: L'azienda nel biennio precedente ha avuto rapporti con l'ufficio e ne avrà in futuro.	$[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [potenziale\ debole]_{S1}$

Leggendo la tabella, risulta evidente che gli incarichi extra istituzionali sono un potente meccanismo di generazione di conflitti di interessi: soltanto in due casi, infatti (**ipotesi c** ed **ipotesi e**) la Porta Girevole non genera conflitti di interessi in **S1**; in tutti gli altri casi (**ipotesi a, b, d** ed **f**) si generano conflitti di interessi potenziali (deboli) o attuali (forti e deboli).

Inoltre, risulta evidente che la valutazione dei conflitti di interessi associati all'autorizzazione di incarichi extra-istituzionali è una faccenda parecchio complicata. Indubbiamente, la nostra tassonomia rende molto più semplice questa valutazione, che altrimenti sarebbe quasi impossibile da realizzare; ma purtroppo, la nostra tassonomia non è ancora diffusa nelle pubbliche amministrazioni italiane!

Fortunatamente, ci viene in aiuto l'art. 4, comma 6 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n. 62/2013), che stabilisce quanto segue:

- *6. Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza.*

considerare le diverse ipotesi di lavoro, che se valgono in **S0**, valgono anche in **S1**. Per esempio, l'**ipotesi f** dice che: "l'azienda nel biennio precedente ha avuto rapporti con l'ufficio e ne avrà in futuro". Questo significa che in **S1**:

- l'azienda non è destinataria di procedimenti gestiti dall'ufficio della dott.ssa Fortunella (ma potrebbe esserlo in futuro)
- la potenzialità di influenzamento della dott.ssa Fortunella è bassa (perché non ci sono procedimenti autorizzativi in atto che interessano l'azienda).

Quindi, in **S1** la dott.ssa Fortunella è in conflitto di interessi *potenziale debole*.

L'art. 4 del Codice di comportamento tratta di “*regali, compensi e altre utilità*” e, di conseguenza, il divieto del comma 6 mira ad impedire forme di abuso della funzione pubblica e l'emersione di dinamiche di scambio tra agenti e destinatari: l'incarico extra-istituzionale, infatti, potrebbe essere una utilità non dovuta, offerta dal privato, oppure richiesta dal dipendente.

Abbiamo osservato, in precedenza, che gli incarichi extra-istituzionali dei dipendenti pubblici hanno delle affinità con il *Pantouflage*. Questa affinità si ritrova anche nella normativa, che in entrambi i casi prevede un “*periodo di raffreddamento*” durante il quale non si possono accettare proposte di collaborazione o svolgere attività lavorative:

Tipologia di Porta Girevole “inward”	Periodo di raffreddamento	Divieto
<i>Incarico extra-istituzionale</i>	2 anni	<i>Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza.</i>
<i>Pantouflage</i>	3 anni	<i>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>

Il comma 6 dell'art. 4 non si focalizza sui conflitti che potrebbero emergere in futuro, con l'apertura della Porta Girevole, bensì sulle relazioni pregresse tra il dipendente e il soggetto privato che è stato destinatario di decisioni o attività dell'ufficio; e “*chiude*” la Porta Girevole in presenza di tali relazioni.

Questa chiusura, applicata al caso della dott.ssa Fortunella, ha una conseguenza immediata: le **ipotesi a, b, e** ed **f** non richiedono alcuna valutazione, perché l'incarico non può essere autorizzato *a priori*¹¹. Rimangono solo due ipotesi, in cui è necessario effettuare una valutazione, per decidere se è opportuno autorizzare l'incarico:

Ipotesi	Conflitti di interessi
Ipotesi c: L'azienda nel biennio precedente non ha avuto rapporti con l'ufficio e non potrà averne in futuro	$[\emptyset]_{S_0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [\emptyset]_{S_1}$
Ipotesi d: L'azienda nel biennio precedente non ha avuto rapporti con l'ufficio, ma potrebbe averne in futuro	$[\emptyset]_{S_0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [potenziale\ debole]_{S_1}$

¹¹ E' interessante notare che l'incarico non è autorizzabile neanche nell'ipotesi e: “*L'azienda nel biennio precedente ha avuto rapporti con l'ufficio, ma non ne avrà in futuro*”, anche se $[\emptyset]_{S_0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [\emptyset]_{S_1}$, cioè anche se l'incarico non potrebbe generare alcun conflitto di interessi. Dura lex, sed lex!



Nell'**ipotesi c** l'incarico potrà essere certamente autorizzato. L'**ipotesi d**, invece, richiede maggiore cautela: se la dott.ssa Fortunella entra in un conflitto potenziale debole, infatti, potrebbe condividere delle informazioni riservate con l'azienda. Inoltre, è necessario stimare quanto è probabile che l'azienda abbia rapporti con l'ufficio in futuro. Infatti, se l'azienda diventerà destinataria dei processi dell'ufficio, il conflitto potenziale della dott.ssa Fortunella potrebbe evolvere, seguendo un pattern di sviluppo che abbiamo imparato a conoscere, analizzando i casi precedenti:

- $[\emptyset]_{S0} \rightarrow (I)_{RD} \rightarrow [potenziale\ debole]_{S1} \rightarrow [potenziale\ focalizzato]_{S2}$
 $[attuale\ forte]_{S3}$
 $[attuale\ debole]_{S4}$

20. Conclusioni e prospettive di sviluppo

Il conflitto di interessi è il grande paradosso delle politiche per l'integrità. Costantemente chiamato in causa, come fenomeno che minaccia l'imparzialità e come "ingrediente di base" della corruzione, il conflitto di interessi è tuttavia difficilmente identificabile e misurabile.

La nostra "tassonomia" fornisce, a nostro parere, una chiave di lettura chiara e oggettiva delle interferenze relazionali, perché identifica i conflitti "fotografando" la posizione in cui si trovano l'agente pubblico e il soggetto collegato, rispetto a un determinato processo organizzativo:

- sono entrambi fuori dal processo?
- O sono entrambi dentro al processo?
- Oppure uno dei due è dentro il processo, e l'altro no?

Rispondendo a queste domande, come abbiamo visto, si identificano cinque tipologie di conflitto: *potenziale debole*, *potenziale focalizzato*, *potenziale generalizzato*, *attuale debole* e *attuale forte*.

Non esiste più, insomma, un solo conflitto di interessi, ma cinque specie diverse di conflitti, che hanno delle caratteristiche specifiche. Questa moltiplicazione non complica più di tanto il processo di identificazione e di analisi, perché i cinque conflitti sembrano coprire tutte le casistiche di emersione e sviluppo delle interferenze relazionali, consentendo di effettuare una analisi "dinamica", che può essere modellizzata usando scenari di rischio.

Alcuni pattern di sviluppo meriterebbero di essere ulteriormente studiati, per verificare l'esistenza di criteri che possono rendere, dato un certo scenario iniziale **S0**, alcuni scenari futuri più plausibili di altri:

- $[potenziale\ debole]_{S0} \rightarrow [potenziale\ focalizzato]_{S1}$
 $[attuale\ forte]_{S2}$
 $[attuale\ debole]_{S3}$
- $[potenziale\ focalizzato]_{S0} \rightarrow [attuale\ forte]_{S1}$
 $[attuale\ debole]_{S2}$
 $[potenziale\ debole]_{S3}$



- $[attuale\ forte]_{S_0} \rightarrow [attuale\ debole]_{S_1}$
 $[potenziale\ debole]_{S_2}$
- $[attuale\ debole]_{S_0} \rightarrow [attuale\ forte]_{S_1}$
 $[potenziale\ debole]_{S_2}$

Questi pattern mostrano che il vero problema non è soltanto “decidere se c’è conflitto”. Il problema è capire *che cosa può diventare quel conflitto*, se cambiano il ruolo dell’agente, la posizione del soggetto collegato o la struttura del processo.

Le porte girevoli rendono questa analisi ancora più rilevante. Ogni cambio di ruolo può aprire uno scenario nuovo: un consulente privato entra in un procedimento pubblico; un dipendente assume un incarico extra-istituzionale; un dirigente viene nominato responsabile di una struttura che controlla soggetti collegati alla sua sfera privata; un funzionario viene spostato in un ufficio dove le sue relazioni diventano improvvisamente sensibili. Il conflitto di interessi, in questi casi, non nasce necessariamente da una nuova relazione. Nasce dal fatto che una relazione già esistente *viene proiettata* dentro un nuovo ruolo, un nuovo ufficio, una nuova funzione, un nuovo processo.

Partendo dalla nostra tassonomia, è possibile immaginare almeno quattro prospettive diverse di sviluppo.

Sviluppo di casistiche. La prima prospettiva è teorica ed empirica. La tassonomia può essere trasformata in un modello di ricerca applicata, da testare su casi reali, decisioni amministrative, procedimenti disciplinari, pareri, sentenze e dichiarazioni rese dai dipendenti pubblici. Sarebbe certamente interessante costruire un repertorio di casi, codificati secondo le cinque tipologie individuate. Ogni caso potrebbe essere analizzato considerando:

- tipo di relazione tra agente pubblico e soggetto collegato;
- posizione dell’agente nel processo;
- posizione del soggetto collegato nel processo;
- potenzialità di influenzamento;
- informazioni accessibili all’agente;
- possibili evoluzioni dello scenario;
- misure adottate dall’amministrazione;
- rischio residuo dopo la misura.

Questo consentirebbe di verificare se le cinque categorie coprono effettivamente la maggior parte delle situazioni osservabili e se diversi valutatori, usando la tassonomia, arrivano a classificazioni omogenee. Sarebbe un passaggio importante: una tassonomia è davvero utile quando riduce l’arbitrarietà del giudizio, non quando aggiunge nuove etichette a un problema già complicato.



Formazione laboratoriale. La seconda prospettiva riguarda la formazione. La tassonomia può diventare uno strumento didattico molto potente, perché permette di superare l'approccio puramente normativo al conflitto di interessi. Molti percorsi formativi si limitano a spiegare quando bisogna dichiarare, quando bisogna astenersi e quali norme disciplinano la materia. Sono contenuti necessari, ma non sufficienti. Il vero salto di qualità consiste nell'aiutare le persone a riconoscere gli scenari, a prevederne l'evoluzione e a comprendere il rischio prima che diventi ingestibile.

Su questa base si potrebbero costruire laboratori fondati su casi progressivi. Ai partecipanti viene presentato uno scenario iniziale, poi lo scenario cambia: entra un nuovo soggetto, si apre una procedura, viene autorizzato un incarico, un dipendente viene trasferito, un soggetto collegato diventa destinatario di un procedimento. A ogni passaggio, i partecipanti devono riclassificare il conflitto e individuare la misura più adeguata. In questo modo, la formazione potrebbe andare oltre le regole e aiutare dipendenti e dirigenti pubblici a sviluppare la capacità di leggere le interferenze relazionali dentro i processi pubblici.

Strategie di rilevazione e gestione. La terza prospettiva riguarda le amministrazioni. La tassonomia può essere usata per migliorare policy, moduli di dichiarazione, istruttorie interne, codici di comportamento, misure del PIAO e procedure di autorizzazione degli incarichi extra-istituzionali. Conflitti diversi non possono essere trattati tutti nello stesso modo e la tassonomia può quindi diventare la base per costruire matrici di trattamento. L'astensione resta una misura essenziale, ma non basta. In alcuni casi deve essere programmata in anticipo. In altri deve essere accompagnata da impegni specifici sulla gestione delle informazioni. In altri ancora deve lasciare spazio a misure diverse: supervisione, segregazione delle funzioni, tracciabilità delle decisioni, sostituzione dell'agente, esclusione da fasi istruttorie, limitazione dell'accesso documentale interno, valutazione preventiva degli incarichi, revisione delle scelte organizzative.

Strumenti digitali. La quarta prospettiva riguarda lo sviluppo di strumenti digitali. La tassonomia si presta a essere tradotta in checklist intelligenti, alberi decisionali, moduli guidati e sistemi di supporto alla valutazione. Uno strumento di questo tipo potrebbe guidare il dirigente, il RPCT o l'ufficio competente attraverso poche domande essenziali:

- qual è la relazione dichiarata?
- chi è il soggetto collegato?
- quale processo potrebbe essere interessato?
- l'agente pubblico interviene nel processo?
- il soggetto collegato è già destinatario del processo?
- l'agente può influenzare decisioni, attività o solo informazioni?
- quali scenari futuri sono plausibili?
- una porta girevole può modificare il livello di rischio?

Il sistema potrebbe poi restituire una prima classificazione del conflitto, indicare gli scenari evolutivi più probabili e suggerire misure coerenti. Naturalmente, uno strumento del genere non dovrebbe sostituire la valutazione umana. Dovrebbe fare qualcosa di più utile: rendere la valutazione più ordinata, più trasparente e più documentabile. In questa prospettiva, l'intelligenza artificiale potrebbe essere usata non per decidere al posto



Spazioetico

Associazione Professionale

C.F. - P.IVA 10498360967 - <https://spazioetico.com/> - info@spazioetico.com

dell'amministrazione, ma per generare scenari, simulare evoluzioni, confrontare casi simili, aiutare a scrivere motivazioni più solide e individuare rischi residui che spesso restano invisibili.

In conclusione, la tassonomia proposta in questo documento nasce quasi come un gioco concettuale, ma può diventare qualcosa di più: un linguaggio comune per parlare dei conflitti di interessi senza confonderli tutti dentro la stessa categoria. La sua utilità sta nel rendere visibile ciò che spesso resta implicito: le relazioni, i ruoli, i processi, le informazioni, le decisioni e il tempo. Alla fine, dunque, la domanda più importante resta quella più semplice: *“dove stanno le persone, quando sono in un conflitto di interessi?”*