

Imparzialità dell'amministrazione e prevenzione della corruzione

**Il conflitto di interessi.
Focus su: la «valutazione dell'intensità
degli interessi»**

30 novembre 2017
Massimo Di Rienzo



IL CONFLITTO DI INTERESSI: **RISORSE DISPONIBILI**

Massimo di Rienzo - 30 maggio 2016

30/05/2016 Conflitto di interessi e prevenzione della corruzione

fi Formazione IFEL
per i Comuni

**Conflitto di interessi e
prevenzione della corruzione**

30 maggio 2016
Massimo Di Rienzo

IFEL
Fondazione ANCI

Video (0)

Partecipanti (330)

Relatori attivi

Ospitanti (3)

- Francesco Carta - IFEL
- Giuliana Ruiu - IFEL
- Tommaso Ulivieri - IFEL

Relatori (2)

- Daniela Bolognino

Chat (Tutti)

[gli-didattici/Materiali-didattici/Trasparenza-e-anticorruzione/](#)

Claudio Repossi: grazie mille!

Maria Pia Baroni 2: sento male

Francesco Carta - IFEL: Maria Pia Baroni 2: dovrebbe sentire meglio

Maria Pia Baroni 2: sì, grazie

FABRIZIO FANELLI: Nel rs. Comune il Sindaco è anche il Responsabile del servizio finanziario ed amministrativo nonché commercialista. Ai fini di potenziali conflitti d'interesse deve il Sindaco commissionare l'elenco di ditte con ai gestione pubbliche stabilite.

Webinar IFEL del 30 maggio 2016

<https://www.youtube.com/watch?v=T5JChwjChls&t=2424s>

Materiali didattici

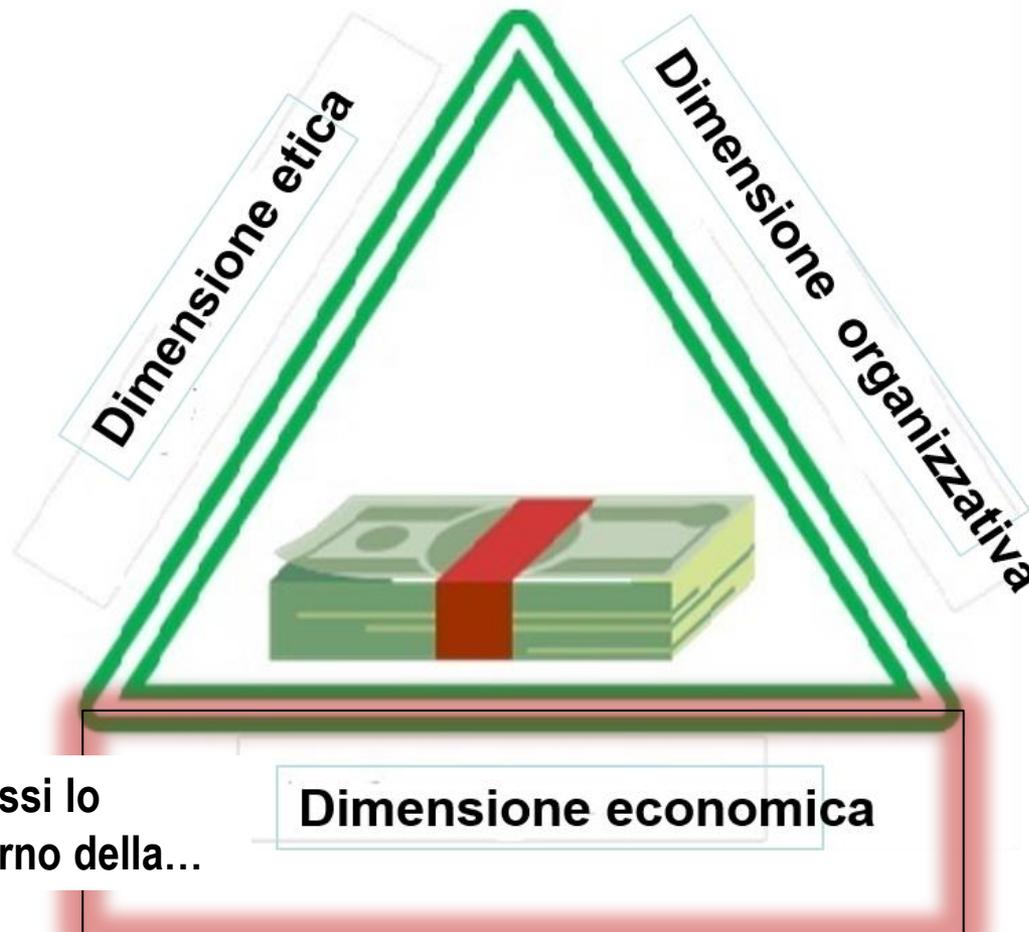
IL CONFLITTO DI INTERESSI: RISORSE DISPONIBILI



- [Il Conflitto di interessi. Un caleidoscopio di situazioni a rischio](#) (2015)
- [Dialoghi sul conflitto di interessi](#) (2017)
- [Risorse @spazioetico](#) (2014-2017)



- Il nostro modello di analisi della corruzione prende in considerazione tre “**dimensioni**”, che spiegano la complessità di questo fenomeno:
- la dimensione **organizzativa**, quella **economica** e quella **etica**.
- E' il cosiddetto “**triangolo della corruzione**”.



Il conflitto di interessi lo affrontiamo all'interno della...

fi

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



fi

- Esiste una **generale sottovalutazione del conflitto di interessi** da parte degli agenti pubblici e delle amministrazioni.
- Oppure, una **sovrapposizione tra conflitto di interessi e corruzione**, che è uno dei sintomi della scarsa consapevolezza del fenomeno da parte degli agenti pubblici, delle amministrazioni e dei cittadini.



fi

- La conseguenza è che **le persone hanno paura a far emergere EVENTI CRITICI** che modificano le relazioni e le reti di collegamento, generando nuovi interessi o **intensificando vecchi interessi**, perché pensano che verranno messi sotto accusa dall'organizzazione e dall'opinione pubblica.
- **Perciò, le situazioni emergono solo quando il “conflitto” esplose, o non emergono affatto.**



fi

- D'altra parte un'affermazione come la seguente: «**Le persone oneste non temono il conflitto di interessi**», sebbene rassicurante per molti quanto a trasparenza e indipendenza di giudizio, tuttavia **non è una affermazione corretta, dal punto di vista del rischio di corruzione.**
- In effetti, un dipendente pubblico, anche in **buona fede**, può trovarsi **direttamente o indirettamente al centro di un conflitto di interessi** che non ha nemmeno lontanamente percepito.



fi

- In altri Paesi, soprattutto quelli anglosassoni (ma anche in Francia), **il conflitto di interessi si rapporta ad una situazione che comincia ben prima dell'emersione di un conflitto (eventi anticipatori).**
- In Italia, anche tali eventi anticipatori sono considerati, a volte, dei **comportamenti illeciti.**



fi

- Dobbiamo distinguere tali «eventi anticipatori» dal conflitto di interessi.
- Introduciamo, pertanto, il concetto di «**collegamento di interessi**».
- In Francia, ad esempio, «*lien d'interet*» è il termine usato per definire queste situazioni anticipatorie.



«COLLEGAMENTO DI INTERESSI»

fi

- Di per sé i **collegamenti di interessi non sono situazioni da sanzionare.**
- Occorre, piuttosto, **farli emergere (DISCLOSE)** dal momento che **possono generare un rischio** all'interno del **processo lavorativo pubblico** in cui il dipendente è coinvolto.





Piramide del rischio: relazioni, conflitti di interesse e corruzione



Il conflitto di interessi

- è un **FATTORE DI RISCHIO** (aumenta il livello di incertezza circa l'esito delle decisioni di un agente pubblico)
- Deriva dalle **reti di relazioni** delle persone
- Può «**degenerare**» in corruzione

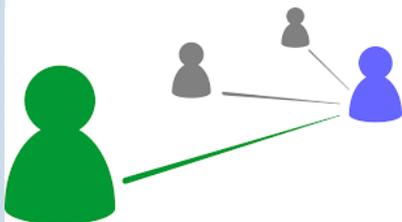
Quando un
«**collegamento** di
interessi»...



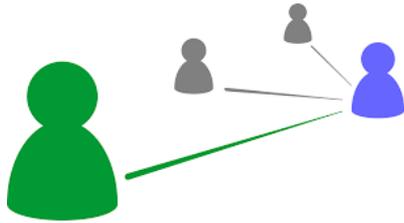
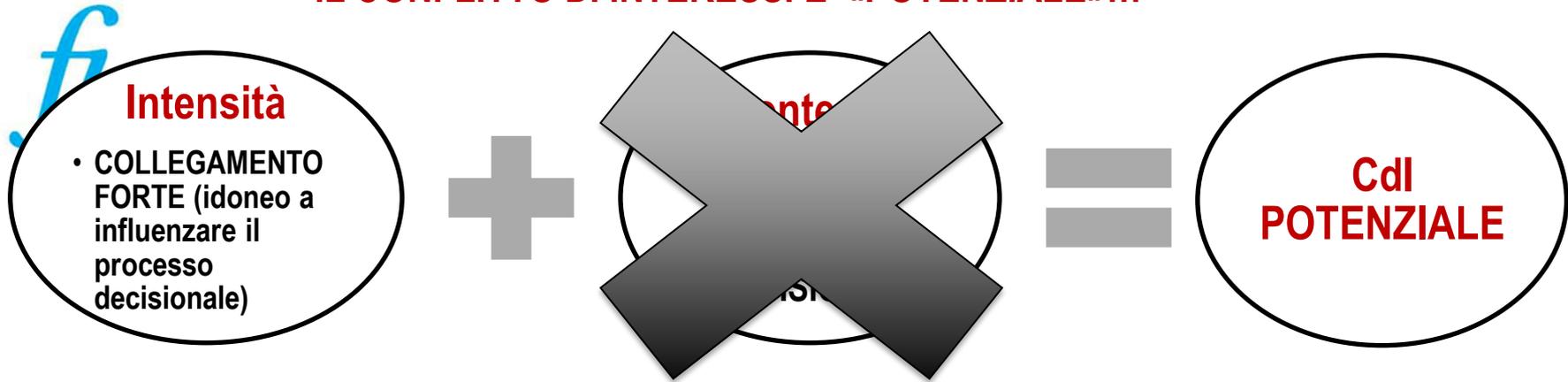
...diventa
«**conflitto** di
interessi»



- La **trasformazione** di un «collegamento di interessi» in «conflitto di interessi» **dipende dall'intensità del collegamento** e dal **contesto**, cioè dal **processo lavorativo** pubblico in cui il dipendente pubblico è coinvolto.



IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «POTENZIALE»...



- L'agente pubblico **NON E'** nella condizione di poter interferire.
- NON INTERVIENE** nello svolgimento della procedura o non può influenzarne il risultato **ORA**.
- Ma potrebbe influenzarlo in un momento successivo, ad esempio, quando viene **incaricato a svolgere un compito**.

- DLGS 50/2016
- Art. 42. Conflitto di interesse
...ha, **DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE**, un **INTERESSE FINANZIARIO, ECONOMICO** o altro **INTERESSE PERSONALE**



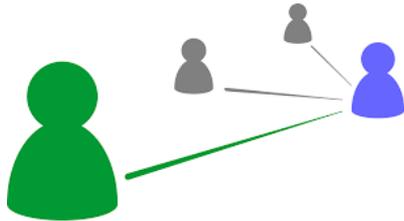
SOLUZIONE?

Dovere di Segnalazione + Obbligo di Astensione

Vedi art. 6 Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici

Vedi Orientamento n. 95 del 07 ottobre 2014

IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «ATTUALE»...



- DLGS 50/2016
 - Art. 42. Conflitto di interesse
- ...ha, **DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE**, un **INTERESSE FINANZIARIO, ECONOMICO** o altro **INTERESSE PERSONALE**

•DLGS 50/2016

•Art. 42. Conflitto di interesse

Si ha conflitto d'interesse quando il **personale di una stazione appaltante** o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, **INTERVIENE nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o PUÒ INFLUENZARNE, IN QUALSIASI MODO, IL RISULTATO...**



SOLUZIONE?

- Obbligo di astensione -

Vedi art. 7 Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici

IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «APPARENTE»...

f

Intensità

- PERCEZIONE DI UN COLLEGAMENTO FORTE (idoneo a influenzare il processo decisionale)



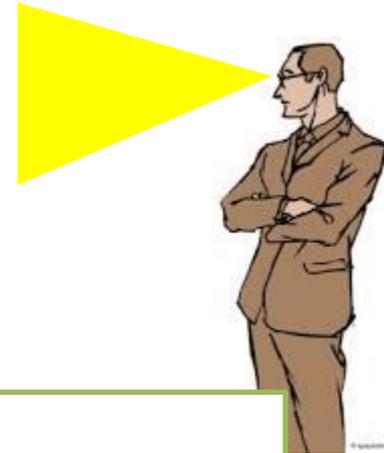
Contesto

- PERCEZIONE DELLA POSSIBILITA' DI INFLUENZARE DECISIONI



Cdi
POTENZIALE

- DLGS 50/2016
- Art. 42. Conflitto di interesse
...ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale **CHE PUÒ ESSERE PERCEPITO COME UNA MINACCIA ALLA SUA IMPARZIALITÀ E INDIPENDENZA NEL CONTESTO DELLA PROCEDURA (DI APPALTO O DI CONCESSIONE).**



SOLUZIONE?

- Attenta valutazione -

Il rischio non va valutato sul danno potenziale all'interesse pubblico, bensì sul danno alla CREDIBILITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

NON SOLO LE DECISIONI DEVONO ESSERE GIUSTE,
MA DEVONO ANCHE APPARIRE COME GIUSTE.



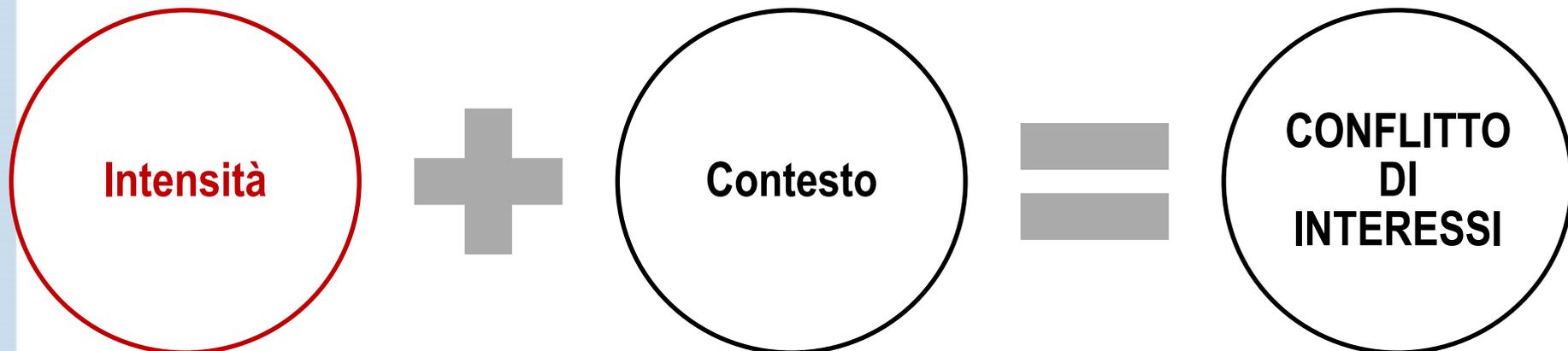
Questione



- L'art. 42 del D.Lgs.n. 50/2016, trasposizione dell'art. 24 della **Direttiva 2014/24/UE**.
- Cosa intende esattamente il Legislatore per "**intervento**" in una procedura di gara?

- Le prime interpretazioni:

[Pronuncia del Consiglio di Stato su TAR Pescara \(l° 9/1/2017, n. 21\)](#)



Questione

- Come si fa a **valutare l'intensità** di un collegamento di interessi?
- Quando un collegamento di interessi è abbastanza intenso da **MINACCIARE** l'imparzialità dell'agente pubblico
- Alcuni collegamenti sono, di per sé, «**intensi**». Ad esempio le relazioni familiari.
- Ma **per gli altri** collegamenti di interesse?

Esistono particolari categorie di RELAZIONI che generano INTERESSI SECONDARI confliggenti

• Relazioni
“ambigue”

DONI, ALTRE
UTILITA'



• Relazioni
“finanziarie”

RAPPORTI
FINANZIARI, CREDITI O
DEBITI



• Relazioni
“politiche”

APPARTENENZA A
PARTITI,
ASSOCIAZIONI O
ORGANIZZAZIONI



• Relazioni
“amicali”

AMICIZIA,
GRAVE
INIMICIZIA



• Relazioni
“familiari/
affettive”

CONIUGIO,
CONVIVENZA,
PARENTELA O
AFFINITA'



• Relazioni di
“rappresentanza”

TUTORAGGIO,
CURA, PROCURA O
AGENZIA



• Relazioni
“professionali”

COLLABORAZIONE
CON SOGGETTI
PTIVATI



• Relazioni
“professionali
future”

PANTOUFLAGE



• Relazioni
“extra-
istituzionali”

INCARICH
D'UFFICIO O EXTRA-
ISTITUZIONALI



• Gravi ragioni di
convenienza



**Il conflitto di interessi.
Un caleidoscopio di situazioni a rischio**



- Gli interessi possono avere diversi livelli di **intensità**.
- E' una esperienza che facciamo tutti i giorni.
- Quando vorremmo andare al cinema, ma preferiamo uscire a bere una birra con gli amici.
- O quando vorremmo fare un pisolino alla domenica pomeriggio, ma preferiamo uscire al parco con nostro figlio.
- In tutti questi casi abbiamo due interessi, ma pensiamo che uno dei due sia più importante e decidiamo di conseguenza.



COMPARAZIONE DELL'INTENSITA' DEGLI INTERESSI

by Andrea Ferrarini [@spazioetico](#)



- Chiameremo **intensità di un interesse** l'importanza (soggettiva) che una persona associa ad un proprio interesse.
- L'intensità di un interesse **non si può misurare**, come si misura il calore di un liquido o la lunghezza l'altezza di un mobile.
- Però gli **interessi si possono paragonare** tra loro.
- Mettiamoci dal punto di vista di un persona «normale» e proviamo a fare una **simulazione**, prendendo in considerazione 4 interessi e l'intensità.

• **s** = il mio interesse a **sapere chi è il vincitore del festival di Sanremo**, che è minimo;

• **f** = il mio interesse ad **imparare il francese** che è abbastanza intenso (ma non abbastanza per iscrivermi a un corso);

• **c** = il mio interesse per la **prevenzione della corruzione**, che è molto intenso;

• **t** = il mio interesse ad **avere abbastanza soldi, ogni tre mesi, per pagare le tasse**, che è molto intenso.

- Vediamo come si rappresenta la **variazione dell'intensità di un interesse** (in funzione del tempo), considerando alcuni dei miei interessi:

• **s** = il mio interesse a sapere chi è il vincitore del festival di Sanremo, che è sempre stato **minimo**;

• **f** = il mio interesse ad imparare il francese era **molto intenso** nel 1985 (tanto che mi ero iscritto ad un corso), mentre nel 2017 è **abbastanza intenso** (ma non abbastanza per iscrivermi a un corso);

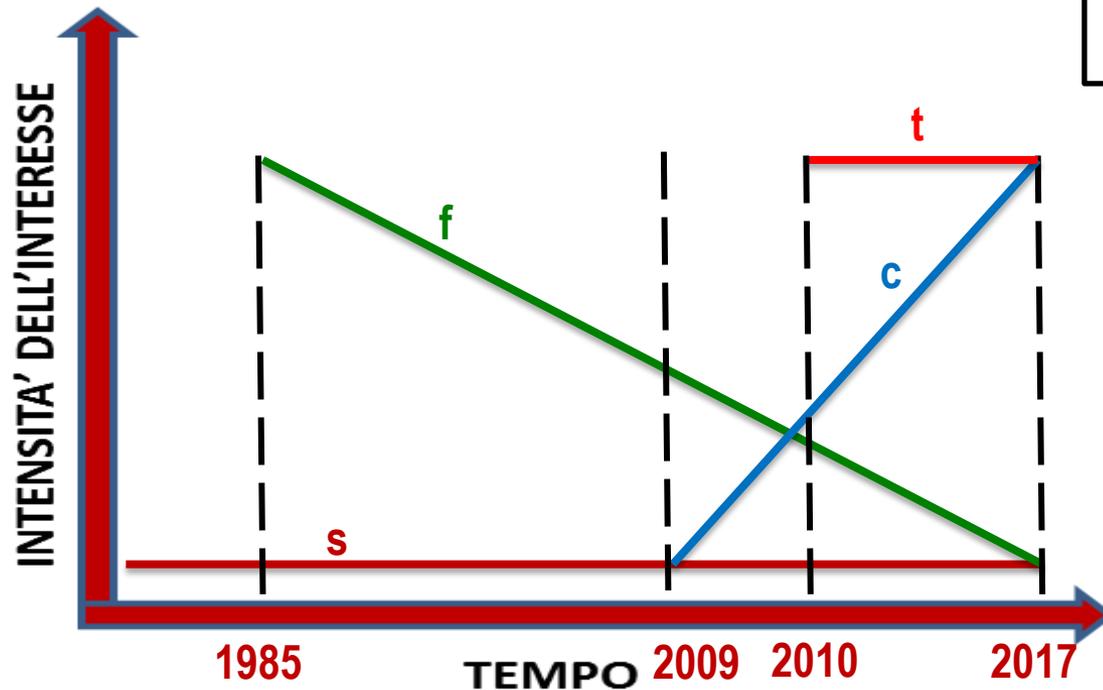
• **c** = il mio interesse per la prevenzione della corruzione è sorto nel 2009 ed è cresciuto fino a diventare **molto intenso** nel 2017;

• **t** = il mio interesse ad avere abbastanza soldi, ogni tre mesi, per pagare le tasse, è sorto nel 2010 ed è stato **sempre molto intenso**.

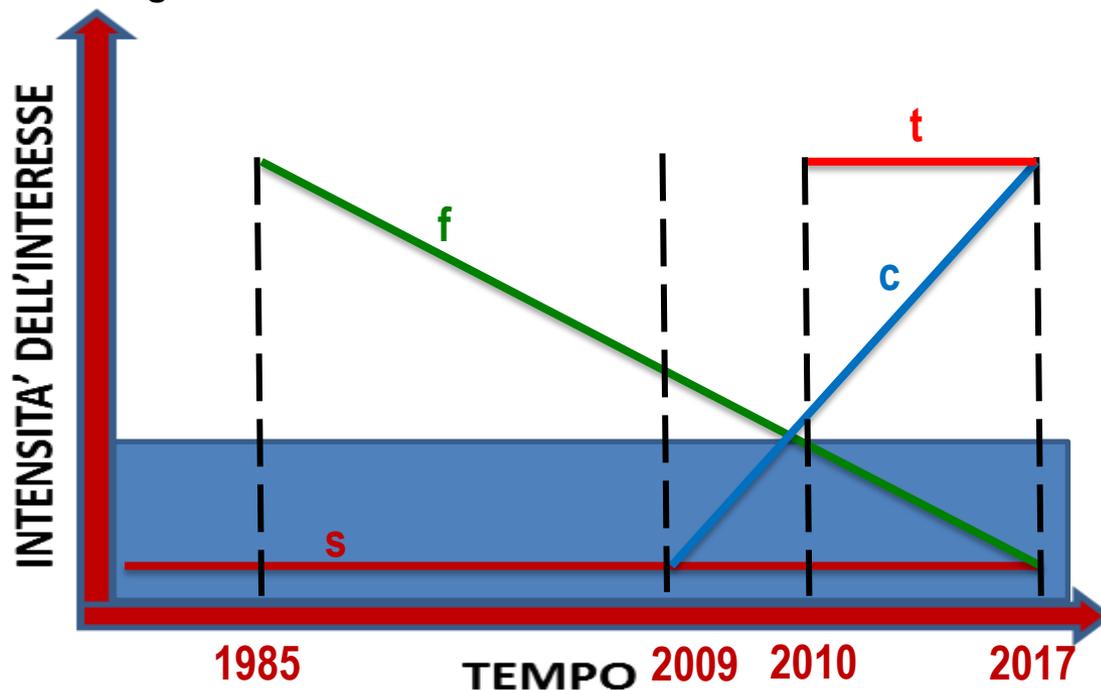
fi

- Ecco la **rappresentazione grafica** della variazione nel tempo di alcuni miei interessi:

s = vincitore del festival di Sanremo
f = imparare il francese
c = prevenzione della corruzione
t = pagare le tasse



- Se il livello di un interesse è particolarmente basso, **il suo contributo al processo decisionale è irrilevante**, da poter essere considerato nullo.
- Questa idea può essere formalizzata dicendo che esiste un **livello-soglia di intensità degli interessi, sotto il quale gli interessi rimangono inattivi**.
- Se l'intensità cresce oltre la soglia, allora **l'interesse "si accende"** e contribuisce al processo decisionale.
- Nel seguente grafico l'area al di sotto del livello-soglia, sotto il quale gli interessi rimangono inattivi, è identificato dall'**area azzurra**:



s = vincitore del festival di Sanremo
f = imparare il francese
c = prevenzione della corruzione
t = pagare le tasse

fi



**Un esercizio di comparazione
dell'intensità degli interessi.**

fi



Maggio 2017

- Il dottor Verdi è un **funzionario** del Comune di Caciucco.
- Fa parte del **Settore Finanze** dell'Ente comunale.
- Il suo ufficio, in particolare, **emette il mandato di pagamento** a favore di tutti i creditori del Comune.



fi



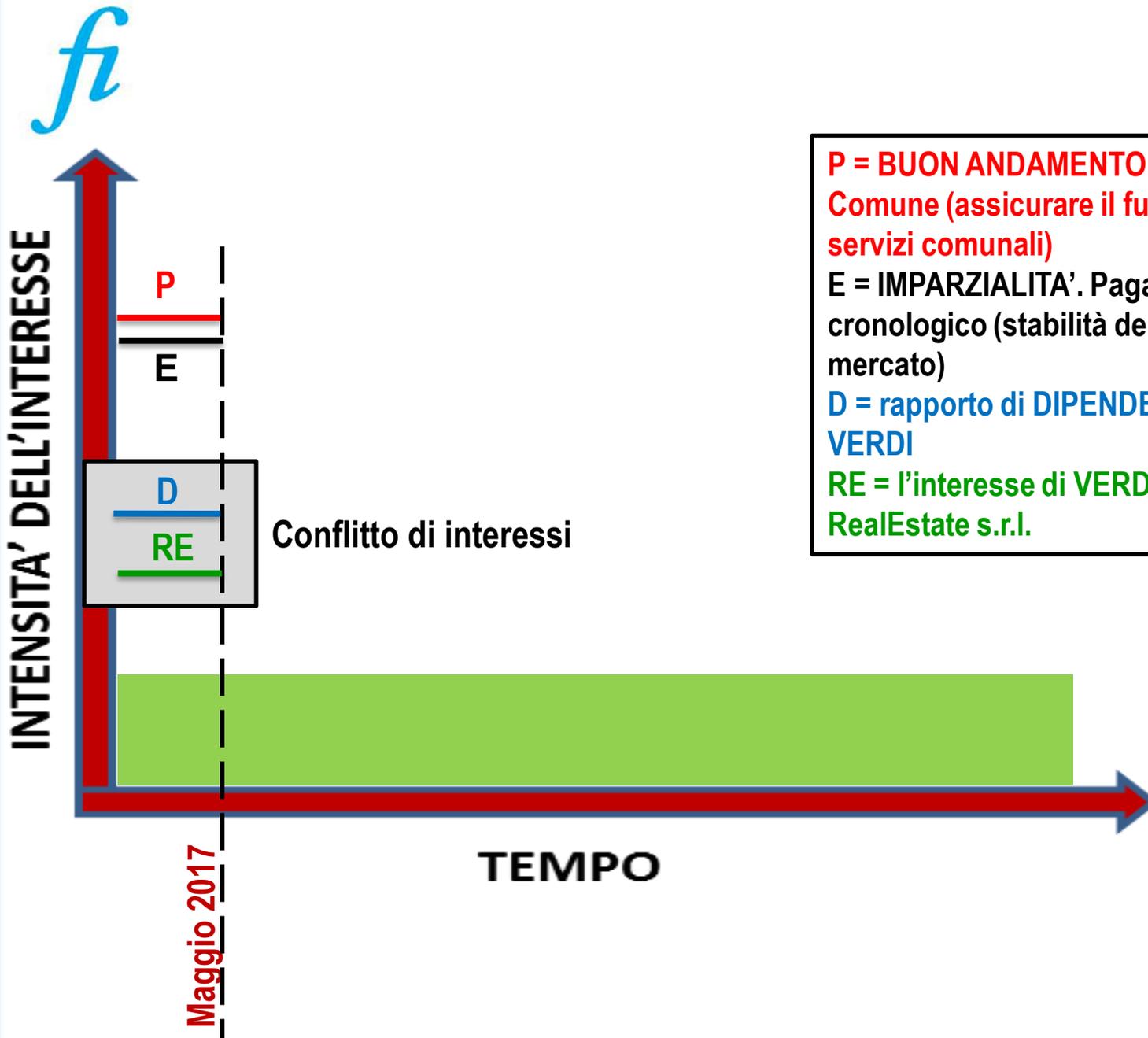
©1991sqsq

Maggio 2017

- La consorte del dottor Verdi è **dipendente a tempo indeterminato (è una contabile)** di una nota società del luogo, la **RealEstate s.r.l.** che, tra le altre cose, è anche **proprietaria di alcuni edifici** che il Comune ha preso in **affitto**.
- La moglie del dottor Verdi viene **regolarmente pagata** dalla RealEstate s.r.l.



REAL ESTATE
S.R.L.



P = BUON ANDAMENTO. Pagare i debiti del Comune (assicurare il funzionamento dei servizi comunali)

E = IMPARZIALITA'. Pagare i debiti in ordine cronologico (stabilità dei meccanismi di mercato)

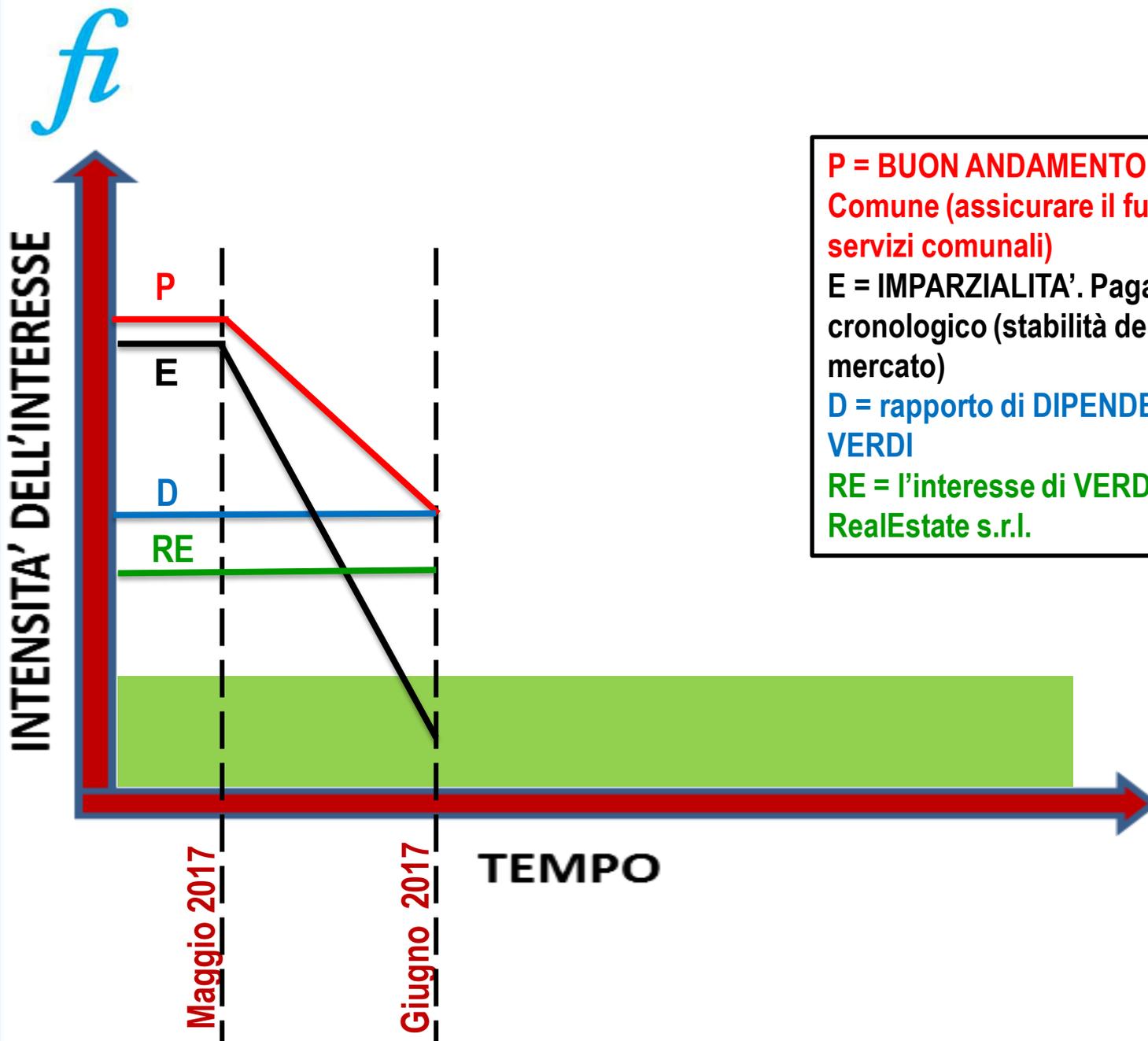
D = rapporto di DIPENDENZA del coniuge di VERDI

RE = l'interesse di VERDI a favorire la RealEstate s.r.l.

fi

- Negli **ultimi mesi**, al suo ufficio è stato **informalmente** richiesto, vista la scarsità delle provviste economiche, di **corrispondere i pagamenti dei creditori**, non secondo il normale criterio dell'**ordine cronologico**, ma pagando prima i **soggetti titolari di crediti minori**.
- Così facendo, afferma il dirigente a cui è stata rivolta la richiesta informale: **«ridurremo la numerosità degli eventuali contenziosi e le relative spese legali»**.





P = BUON ANDAMENTO. Pagare i debiti del Comune (assicurare il funzionamento dei servizi comunali)

E = IMPARZIALITA'. Pagare i debiti in ordine cronologico (stabilità dei meccanismi di mercato)

D = rapporto di DIPENDENZA del coniuge di VERDI

RE = l'interesse di VERDI a favorire la RealEstate s.r.l.

fi



REAL ESTATE
S.R.L.

Giugno 2017

- La società in questione vanta **crediti cospicui** nei confronti del Comune.
- Purtroppo, visto che i **pagamenti** da parte del Comune stanno **tardando**, a sua volta, la **società ha deciso di non assicurare l'erogazione dei pagamenti** proprio nei confronti dei propri **dipendenti**, tra cui la consorte del dottor Verdi.



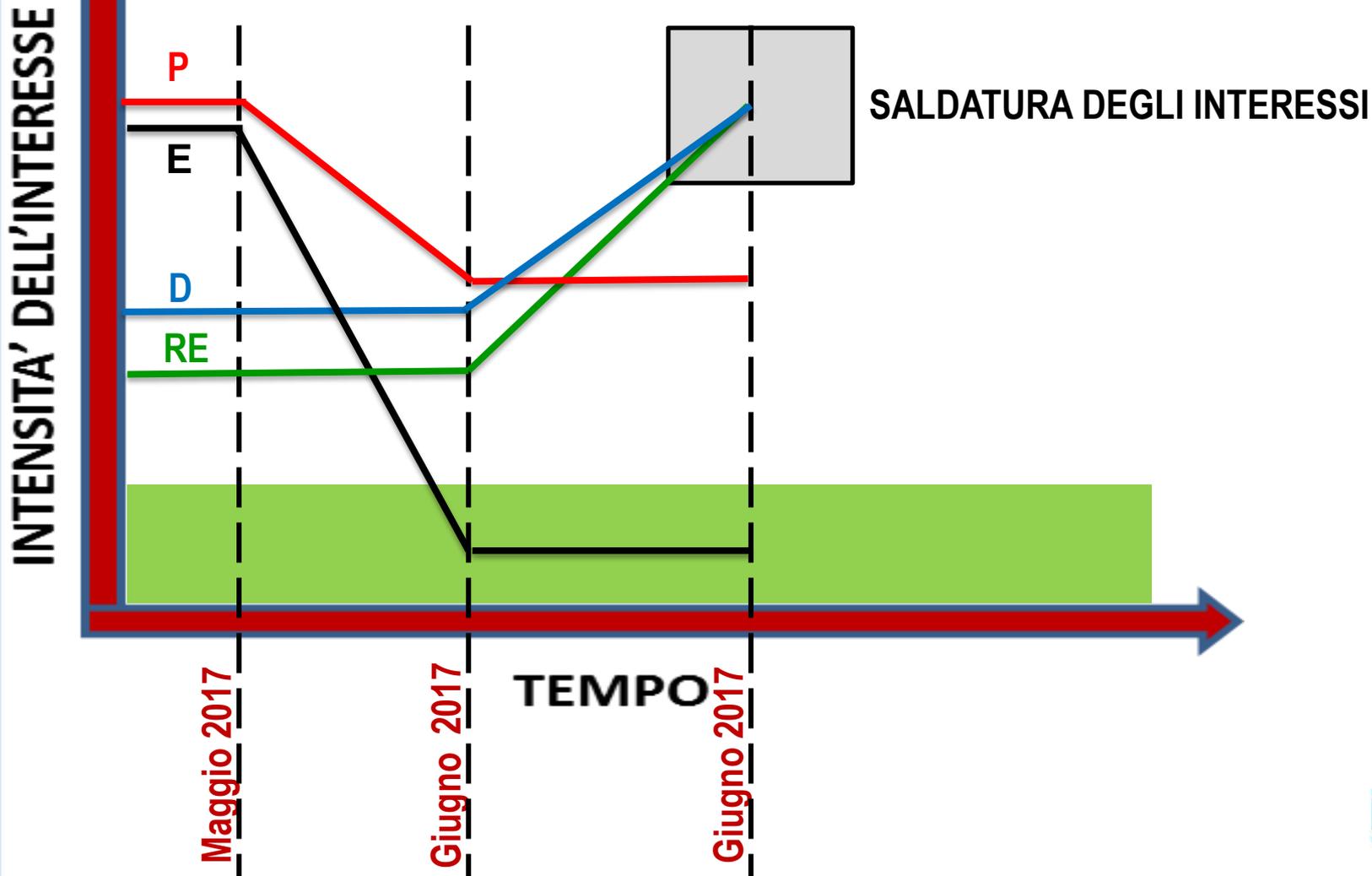
fi

P = BUON ANDAMENTO. Pagare i debiti del Comune (assicurare il funzionamento dei servizi comunali)

E = IMPARZIALITA'. Pagare i debiti in ordine cronologico (stabilità dei meccanismi di mercato)

D = rapporto di DIPENDENZA del coniuge di VERDI

RE = l'interesse di VERDI a favorire la RealEstate s.r.l.



fi

Luglio 2017

- Dal momento che il dottor Verdi ha **sopportato una ingente spesa** confidando sulle entrate economiche garantite dalle consulenze della moglie, egli **versa in una situazione di grave precarietà finanziaria**.
- Nel corso di un **evento pubblico** organizzato dal Comune, il dottor Verdi viene avvicinato dal **titolare della RealEstate s.r.l.** che gli fa capire, con una certa **perentorietà**, che l'erogazione dello stipendio della consorte dipende esclusivamente dall'**impegno** che il dottor Verdi assicurerà nel "**facilitare**" i pagamenti da parte del Comune a favore della società.



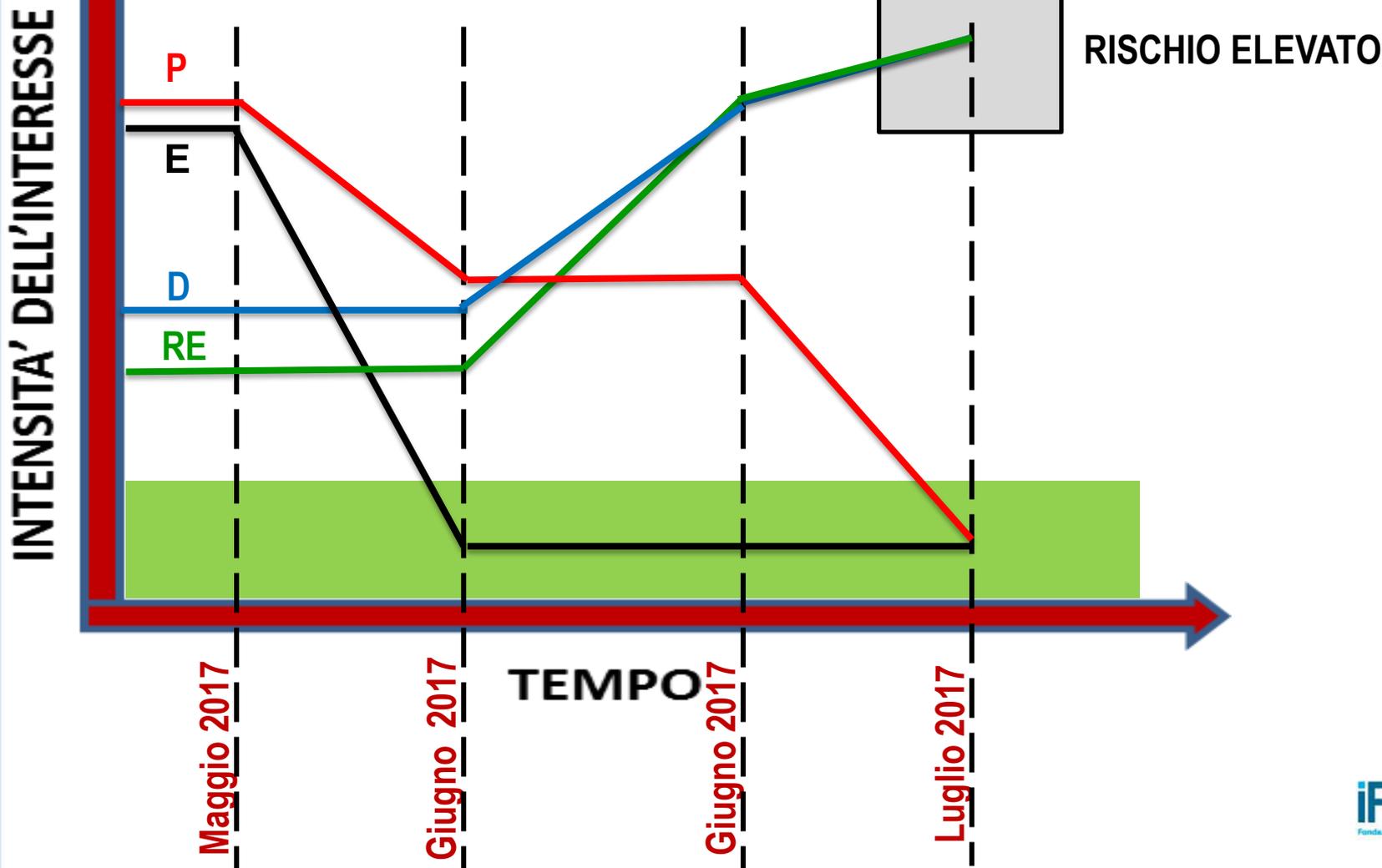
fi

P = BUON ANDAMENTO. Pagare i debiti del Comune (assicurare il funzionamento dei servizi comunali)

E = IMPARZIALITA'. Pagare i debiti in ordine cronologico (stabilità dei meccanismi di mercato)

D = rapporto di DIPENDENZA del coniuge di VERDI

RE = l'interesse di VERDI a favorire la RealEstate s.r.l.



fi



COSA FARA' IL DOTTOR VERDI?

fi



**FAVORIRA' I
PAGAMENTI A FAVORE
DELLA SOCIETA'**

**NON FAVORIRA' I
PAGAMENTI**

fi

...e se decidesse
favorire i pagamenti?



**FAVORIRA' I
PAGAMENTI A FAVORE
DELLA SOCIETA'**

**NON FAVORIRA' I
PAGAMENTI**

fi

...ma quale regola del Codice di Comportamento sta violando il dottor Verdi?





...ma quale regola del Codice di Comportamento sta violando il dottor Verdi?

Art. 7 (Obbligo di astensione)

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 o altro rapporto preferenziale, di individui od organizzazioni con cui in prima persona o il **coniuge** abbia causa pendente o grave inimicizia o **rapporti di credito o debito significativi**, di individui od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, 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.



...ma quale regola del Codice di Comportamento sta violando il dottor Verdi?

Art. 6 (Dovere di segnalazione)

1. Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:

a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o i conviventi more uxorio, abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;

b) se TALI RAPPORTI SIANO INTERCORSI O INTERCORRANO CON SOGGETTI CHE ABBIANO INTERESSI IN ATTIVITÀ O DECISIONI INERENTI ALL'UFFICIO, LIMITATAMENTE ALLE PRATICHE A LUI AFFIDATE.



...ma quale regola del Codice di Comportamento sta violando colui che, all'interno dell'amministrazione, veicola **istruzioni informali**?

Art. 9 comma 2 (Tracciabilità)

La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, **garantita** attraverso un **ADEGUATO SUPPORTO DOCUMENTALE, CHE CONSENTA IN OGNI MOMENTO LA REPLICABILITÀ.**

Come possiamo GESTIRE il conflitto di interessi?



fi



COSA FARA' IL DOTTOR VERDI?



Purtroppo, il conflitto di interessi è particolarmente esposto a «**bias cognitivi**» o forme di **manipolazione**...

BIAS

Il dottor Verdi...

- non ritiene che facilitare il pagamento alla RealEstate s.r.l. sia un comportamento sbagliato dal momento che il pagamento **era comunque dovuto** e, quindi, sta operando in uno spirito di “**pacta sunt servanda**”, attribuendo al Comune la responsabilità per la violazione dei patti contrattuali.

... ne parleremo più approfonditamente nel prossimo WEBINAR IFEL «**Anticorruzione, performance e benessere organizzativo**» del 1 dicembre 2017



Grazie per l'attenzione

Massimo Di Rienzo

spazioeticomail@gmail.com

I materiali saranno disponibili su:
www.fondazioneifel.it/formazione



@Formazioneifel



Facebook



Youtube