



Di Rienzo M., Ferrarini A., “*IL NAUFRAGIO DEL DOTTOR TITANICO...ovvero della tempestosa natura del conflitto di interessi esogeno*”, SPAZIOETICO, Milano, aprile 2022

IL NAUFRAGIO DEL DOTTOR TITANICO

...ovvero della tempestosa natura del conflitto di interessi esogeno

di Massimo Di Rienzo & Andrea Ferrarini

[SPAZIOETICO ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE](#)



Illustrazione di Iris Lei

Abstract. Il conflitto di interessi esogeno, che emerge quando gli interessi della sfera privata di un Agente pubblico entrano in rotta di collisione con gli interessi primari del Sistema Pubblico, non è un fenomeno del tutto imprevedibile. Purtroppo, nella maggior parte dei casi, i rischi di tale conflitto di interessi vengono sottovalutati dalle persone e dalle organizzazioni e gestiti quando ormai è troppo tardi. Se nel dilemma etico ritroviamo la più alta manifestazione del pensiero, nella corretta gestione del conflitto di interessi esogeno ritroviamo la più alta manifestazione dell'etica pubblica.



"Il fatto è, signori miei, che a quanto mi è noto tutta la vostra lista degli interessi di noialtri uomini è stata compilata secondo una media dedotta da cifre statistiche e da formule della scienza economica. I vostri interessi, si sa, sono la prosperità, la ricchezza, la libertà, la tranquillità, eccetera, eccetera... Io voglio compromettermi personalmente e pertanto dichiaro audacemente che tutti questi meravigliosi sistemi, tutte queste teorie che intendono chiarire all'umanità la natura dei suoi autentici, normali interessi, per fare in modo che essa, sforzandosi di raggiungere questi interessi, diventi buono e nobile, ebbene, secondo me sono solamente dei sofismi! Sì soltanto sofismi!"

Fëdor Dostoevskij, Memorie del sottosuolo

Introduzione - Il Tifone

Il conflitto di interessi *esogeno*, che emerge quando gli interessi della sfera privata di un Agente pubblico entrano in rotta di collisione con gli interessi primari del Sistema Pubblico, non è un fenomeno del tutto imprevedibile. Purtroppo, nella maggior parte dei casi, i rischi di tale conflitto di interessi vengono sottovalutati dalle persone e dalle organizzazioni e gestiti quando ormai è troppo tardi.

Nel famoso libro "il Tifone", Joseph Conrad descrive mirabilmente l'avvicinarsi di una tempesta tropicale e di come l'umanità racchiusa in una nave mercantile si prepara ad affrontarla o a fuggirla: una metafora dell'esistenza umana, ma, come vedremo, anche una perfetta allusione a come le persone affrontano le situazioni di conflitto di interessi.

Scrive Conrad di questa nave, la Nan-Schan il cui viaggio, inizialmente, sembra tranquillo. **Non ci sono cenni visibili dell'arrivo di una tempesta, solo il barometro segna una significativa discesa della pressione atmosferica.** L'attenzione del lettore è catturata dalla figura del capitano che, scrive Conrad, è *"incapace di riconoscere una profezia fino a quando il suo avverarsi non lo mette di fronte agli effetti"*.

Egli non fugge perché pressato dall'impegno a consegnare per tempo il carico. Decide di perseverare nella sua decisione attribuendo alla strumentazione un carattere divinatorio e affidando alla sua esperienza e alle sue capacità il destino della nave e del suo equipaggio.

Ma quando la tempesta si abbatte, prima caricando con le onde e poi sferzando il mare con un vento assassino, sembra che un destino ineludibile si sia ormai impossessato della scena. **Nessuna forza umana sarà in grado di resistere e la salvezza o la dannazione ormai sembrano dipendere dal fatto che la natura ha deciso di giocare a dadi.**

Nel racconto delle concitate attività che si svolgono sul ponte di comando, la figura del capitano emerge in tutta la sua ottusità. Non ha più spazio né tempo per decidere, dunque si comporta come un inutile fantoccio, decidendo su questioni irrilevanti, come, ad esempio, sanzionare l'inosservanza di regole di comportamento da parte dei passeggeri. Ormai è preda degli eventi. La sua vita, la vita del suo equipaggio e dei passeggeri non dipende più da lui, anche se si illude di avere ancora un ruolo da giocare.



Il conflitto di interessi esogeno¹ è assai simile ad una tempesta tropicale. Gli Agenti pubblici spesso si accorgono che le relazioni della loro sfera privata e professionale potrebbero, con la loro intensità, agitare il mare degli interessi, ma decidono di non girare il timone e tornare in un porto sicuro prima che la tempesta si abbatta, confidando nella propria capacità di governare gli eventi, nella propria integrità e rettitudine e in una certa dose di buona sorte.

Poi, quando la tempesta degli interessi agita e strappa le vele dei processi amministrativi e delle decisioni politiche, **quando l'albero maestro dell'imparzialità viene spezzato** e quando l'integrità cola a picco essi non hanno quasi più ruolo se non quello di osservare il consumarsi degli eventi ormai confinati ad interpretare la parte di goffi esecutori.

IL PROBLEMA - La forma dell'acqua: l'essenza sfuggente del conflitto di interessi

La gestione non tempestiva dei conflitti di interessi esogeni dipende anche dalla loro natura sfuggente: non è possibile tipizzarli e "inscatolarli" dentro schemi precisi, perché, come saponette bagnate, sfuggono di mano, quando si cerca di stringerli troppo forte. Se è abbastanza chiaro *quando e perché* un conflitto di interessi emerge, vi è invece una notevole incertezza su *cosa sia un conflitto di interessi* e la differenza tra le diverse modalità di emersione di tale conflitto.

L'**articolo 6-bis della L. n. 241/1990** (introdotto dalla Legge Severino² nel 2012) prescrive al responsabile del procedimento e ai titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale di "*astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*". E l'**articolo 42, comma 1 del Codice degli appalti** (d.lgs. n. 50/2016) impone alle stazioni appaltanti l'adozione di misure per "*individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici*".

Insomma si parla molto di conflitti di interessi e si introducono ovunque obblighi dichiarativi e di astensione per gestirli, **ma cosa siano veramente i conflitti di interessi nessuno sembra saperlo: la loro natura rimane un mistero.**

Qualche tentativo di descrivere il conflitto di interessi è presente nella normativa, ma con risultati non del tutto soddisfacenti. L'**articolo 7 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici** (DPR n.62/2013), per esempio, ha identificato le relazioni sensibili della sfera privata che generano conflitto di interessi e rendono obbligatoria l'astensione, senza escludere che gli agenti pubblici si debbano astenere

¹ Se assumiamo il punto di vista dell'Agente, avremo il conflitto di interessi ESOGENO. È la tipologia di conflitto di interessi più nota, che dipende dagli interessi dell'Agente. Lo definiamo esogeno, perché dipende da interessi secondari che sono esterni all'insieme degli interessi primari, che rappresentano l'ossatura della sfera pubblica. Nel conflitto esogeno uno o più interessi secondari (strutturali o non strutturali) dell'Agente entra in conflitto con gli interessi primari. Cfr: "[Conflitto di interessi ESOGENO](#)", Termine del GLOSSARIO di Spazioetico

² Legge 6 novembre 2012, n. 190: "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*".



anche per altre *gravi ragioni di convenienza*³. L'elenco di relazioni è abbastanza esaustivo e richiama le cause di astensione dei giudici elencate nell'art. 51 Codice di procedura civile⁴, ma non viene chiarita la natura del conflitto di interessi: ci si limita a rilevare (oggettivamente) le relazioni che lo fanno emergere, senza spiegare *perché* il conflitto emerge e cosa emerge quando si è in presenza di un conflitto di interessi.

Invece, il comma 2 dell'articolo 42 del Codice degli appalti cerca proprio di chiarire *cos'è* un conflitto di interessi e *perché* emerge: **si ha conflitto d'interessi quando un soggetto che interviene in un processo di approvvisionamento, e può influenzare l'esito del processo, è anche portatore di un interesse (diretto o indiretto, economico o di altro tipo) che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza**⁵. Segue un rimando alle cause di astensione elencate nell'articolo 7 del Codice di comportamento. Il conflitto di interessi, quindi, sarebbe un fenomeno percettivo, variabile da osservatore a osservatore: *da una certa prospettiva* qualcuno percepisce una minaccia per l'imparzialità.

Il soggetto che percepisce può essere il dipendente stesso che *si accorge* di essere in conflitto di interessi, ma può anche essere un soggetto esterno, per esempio un operatore economico che partecipa alla gara, o un giornalista, oppure un soggetto terzo che effettua dei controlli sul processo. **Si tratta di una definizione interessante, ma che trasforma il conflitto di interessi in un fenomeno aleatorio**, che può apparire e scomparire a seconda dei punti di osservazione. Non siamo più davanti a qualcosa che si

³ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 - *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, 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, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza". Le cause di astensione dei dipendenti pubblici sono state definite in analogia con le cause di astensione dei giudici, elencate nell'articolo 51 del Codice di procedura civile.

⁴ Art. 51 C.P.C - Astensione del Giudice. Il giudice ha l'obbligo di astenersi:

1. se ha interesse nella causa o in altra vertente su identica questione di diritto;
2. se egli stesso o la moglie e' parente fino al quarto grado o legato da vincoli di affiliazione, o e' convivente o commensale abituale di una delle parti o di alcuno dei difensori;
3. se egli stesso o la moglie ha causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori;
4. se ha dato consiglio o prestato patrocinio nella causa, o ha deposto in essa come testimone, oppure ne ha conosciuto come magistrato in altro grado del processo o come arbitro o vi ha prestato assistenza come consulente tecnico;
5. se e' tutore, curatore, amministratore di sostegno, procuratore, agente o datore di lavoro di una delle parti; se, inoltre, e' amministratore o gerente di un ente, di un'associazione anche non riconosciuta, di un comitato, di una società o stabilimento che ha interesse nella causa.

In ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza, il giudice può richiedere al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi; quando l'astensione riguarda il capo dell'ufficio, l'autorizzazione e' chiesta al capo dell'ufficio superiore.

⁵ D.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), art. 42, comma 2: "*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, 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. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, 62*"



può identificare e gestire, ma a un *mare di percezioni soggettive* che non può fungere da precursore della corruzione, a meno che non si ricorra alla vecchia *teoria della mela marcia*: un conflitto di interessi diventa azzardo morale quando nel mare delle percezioni c'è anche la percezione di un soggetto disonesto, che capisce di poter promuovere i propri interessi a discapito degli interessi primari del Sistema Pubblico e decide di agire.

Anche le modalità di emersione del conflitto di interessi non sono del tutto chiare. Il conflitto tra interessi della sfera privata e interessi primari del sistema pubblico (che abbiamo chiamato ESOGENO) può assumere quattro diverse forme: può essere **attuale, potenziale, strutturale o apparente**.

Partendo dalla fine, possiamo dire che il **conflitto apparente** è il più comprensibile: è un conflitto di interessi percepito da un soggetto esterno al Sistema Pubblico, il quale, usando le informazioni di cui dispone. È un conflitto che minaccia la percezione di imparzialità.

Il meccanismo di emersione del **conflitto strutturale**, invece, è stato spiegato in modo esaustivo da ANAC nel PNA 2019⁶: è un conflitto di interessi che "*può presentarsi nei casi in cui il conferimento di una carica nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico sia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 e tuttavia configuri una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite*".

Tutto sembra abbastanza chiaro: i conflitti di interessi *strutturali* sono delle incompatibilità non codificate dalla normativa. E, all'inverso, tutte le situazioni di incompatibilità sono dei conflitti di interessi strutturali. I termini e le ragioni di questa equivalenza, tuttavia, non sono del tutto chiari.

In definitiva, finché si parla di conflitto di interessi apparenti o strutturali, le differenze sembrano abbastanza chiare. Ma quando si prendono in considerazione i conflitti di interessi **attuali o potenziali**, allora si vaga nel buio più profondo. Come abbiamo visto, l'art 6-bis della legge sul procedimento amministrativo impone ai dipendenti pubblici di "*astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*". E in generale, non è chiaro cosa possa rendere *potenziale o attuale* un conflitto di interessi.

Nelle **Linee Guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale**⁷ l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha proposto di distinguere i due conflitti facendo riferimento al momento in cui l'Agente pubblico deve decidere o agire:

- **Conflitto di interessi attuale**, è *presente* al momento dell'azione o decisione dell'agente pubblico;
- **Conflitto di interessi potenziale** *potrà diventare attuale* in un momento successivo.

Probabilmente non è così semplice identificare con esattezza il momento in cui l'agente pubblico agisce o decide, ma in linea teorica questo tipo di analisi consente di chiarire quando e da cosa ci si deve astenere:

⁶ ANAC, Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019, Piano Nazionale Anticorruzione, § 1.4.

⁷ Delibera ANAC n. 358 del 29 marzo 2017



- L'Agente pubblico in conflitto di interessi *attuale* deve astenersi dall'adottare, nell'ambito del procedimento o processo, comportamenti⁸ che possono promuovere o minacciare gli interessi della sua sfera privata;
- L'Agente pubblico in conflitto di interessi *potenziale* deve astenersi dall'adottare comportamenti che possono far diventare *attuale* il conflitto.

Ma l'analisi proposta dall'ANAC è stata autorevolmente contestata dal **Consiglio di Stato** che, in un parere reso ad ANAC nel 2019⁹, 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, perché quando il conflitto *si attualizza* diventa un azzardo morale. Tuttavia 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.)”*

Quale delle due analisi è la più corretta? Quella del Consiglio di Stato ha il merito di essere particolarmente semplice, perché elimina la distinzione tra conflitti potenziali e attuali. I conflitti di interessi sono sempre potenziali e non evolvono mai: evolvono le relazioni che li fanno emergere. L'unica evoluzione dei conflitti di interessi è verso l'azzardo morale e questa evoluzione può essere interrotta solo con l'astensione.

Tuttavia, anche la spiegazione proposta da ANAC sembra corretta: ancorare la valutazione del conflitto di interessi al *momento* in cui un Agente pubblico adotta un determinato comportamento è una soluzione molto elegante, e l'idea che i conflitti di interessi evolvano da *potenziali* ad *attuali* (anche se contestata dal Consiglio di Stato) sembra, almeno intuitivamente sensata.

Le due analisi, probabilmente, guardano il fenomeno da due diverse angolazioni: il Consiglio di Stato adotta il punto di vista del Giudice che deve sentenziare se c'è o non c'è un conflitto di interessi, come un dato di fatto, senza mezze misure. ANAC, invece, assume il punto di vista dell'organizzazione, che tratta il conflitto di interessi come se fosse un rischio più o meno attuale.

IL CASO

Per mettere alla prova i diversi approcci di analisi al conflitto di interessi, dobbiamo passare dalla teoria alla pratica, contestualizzare il fenomeno e sbarcare sull'Isola di Atlantide, dove i pescatori sulla spiaggia ci racconteranno la storia del tragico naufragio del dottor Titanico.

⁸ Per semplicità, con il termine *comportamenti* faremo riferimento non solo alle azioni che un agente pubblico intraprende, ma anche alle decisioni che prende e alle informazioni che gestisce.

⁹ Consiglio di Stato, parere n. 667 del 5/3/2019 alla bozza delle Linee Guida ANAC n. 15 - *“Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici”*.



Prima Parte - Il quadrante segna "Pioggia variabile"

"Ma che bella giornata di sole". Il dottor Titanico saluta così la dottoressa Salvi che armeggia davanti alla macchinetta del caffè del secondo piano degli uffici amministrativi dell'Azienda Sanitaria di Atlantide, con la sensazione di avere appena perduto dei soldi.

"Beato lei dottor Titanico! Ha sempre voglia di scherzare. Qui non riusciamo nemmeno a far funzionare una dannata macchinetta del caffè".

Titanico risolve la situazione con un colpo ben assestato e davanti allo stupore della Salvi le rivela che oggi è un giorno importante: *"Oggi io e mia moglie andiamo dal notaio e insieme alla famiglia del mio futuro genero stipuleremo un mutuo".*

La dottoressa Salvi si apre in un sorriso sincero. Conosce da anni Titanico e sa quanti sacrifici ha fatto per la figlia. L'orgoglio che gronda dalle parole del suo collega le riempiono il cuore. Ma Titanico è un fiume in piena e sembra voler condividere più di qualche sorriso: *"A garanzia del mutuo ho messo lo stipendio di mia moglie. Sai, qui non si sa che fine faremo con tutte queste razionalizzazioni che la Regione sta facendo".* E dove lavora tua moglie? chiede la Salvi. *"Alla Iceberg spa, l'immobiliare che ci affitta gli ambulatori. Siamo in una botte di ferro".*

La dottoressa Salvi lo gela con una domanda: *"Ma tu non sei il responsabile dell'Ufficio Patrimonio? E non è il tuo ufficio che fa i pagamenti delle locazioni?"* Titanico balbetta: *"Sì, ma quale è il problema?"* E Salvi: *"Sai che la direzione amministrativa ci ha fatto fare questo corso sul conflitto di interessi e un docente, uno che se la tirava da morire, ci ha detto che se siamo coinvolti in qualche procedimento amministrativo che ha a che fare con vicende in cui noi o nostri familiari abbiamo interessi, beh, dovremmo astenerci".* Titanico perde, per un attimo, la sua proverbiale flemma, si beve il suo caffè e sentenzia: *"Intanto questi corsi li fate voi del Servizio Acquisti; a noi del Patrimonio per fortuna ci considerano poco più che dei passacarte. Ma poi da cosa mi dovrei astenere? Non li decido mica io i pagamenti? C'è un contratto? Lo paghiamo. Capisci l'automatismo? Quando arriva l'ordine di pagamento un mio collaboratore, NON IO, si muove. E poi noi non stabiliamo nemmeno i canoni di locazione".*

La dottoressa Salvi annuisce mentre si beve il caffè che senza l'aiuto di Titanico non avrebbe mai sorseggiato e afferma: *"Ma infatti, io l'ho detto in aula durante il corso: ma da cosa ci dovremmo astenere? E il docente ha abbassato la cresta, perché non sapeva come rispondere".*

Titanico e la Salvi si salutano cordialmente, mentre fuori il sole arde un mare di cristallo. Alla radio, intanto, hanno appena detto che il tempo sarà variabile nei prossimi giorni, ma i due non sembrano farci caso, presi dalle loro buone intenzioni e da un caffè insperato.

Seconda parte - Il quadrante segna "Tempo bello"

L'Azienda Sanitaria di Atlantide si trova in una piccola isola in mezzo all'oceano. In epoca "di vacche grasse" la Giunta Regionale aveva colto le opportunità finanziarie di fare affari con i privati. L'Assessore aveva disposto la vendita di gran parte del patrimonio aziendale alle numerose società immobiliari che presidiavano l'isola e che investivano soprattutto nel settore turistico in rapida espansione. Per questo Titanico si era potuto permettere di porre a garanzia del mutuo di sua figlia lo stipendio della moglie, la



quale lavorava proprio presso una delle più importanti società immobiliari, la Iceberg spa. L'agenzia era diventata proprietaria di gran parte degli ambulatori pubblici gestiti dall'Azienda Sanitaria, che le pagava degli affitti assai elevati.

Ma le vacche grasse non avevano fatto in tempo a diventare magre che la nuova Giunta regionale aveva deciso di dare avvio ad una ondata di razionalizzazioni e riqualificazioni nell'ottica di contenere la spesa. In più, una devastante crisi pandemica aveva praticamente azzerato il turismo e il *business* delle agenzie immobiliari era circoscritto agli affitti degli ambulatori e dei locali dell'Azienda sanitaria. Il perseverare della pandemia e della conseguente dura crisi finanziaria aveva sensibilmente aumentato il rischio di insolvenza e di contenzioso legale, incidendo profondamente sull'ammontare dei debiti della ASL.

All'ufficio del dottor Titanico viene posto un ambizioso obiettivo di *performance*. Gli viene chiesto di ridurre del 20% in un anno il valore economico dei contenziosi legali promossi dalle società immobiliari proprietarie degli immobili a causa del ritardato pagamento dei canoni. Un giorno, mentre si svolge l'ennesima riunione su come si dovrebbe procedere su questa spinosa questione, il dottor Titanico, in qualità di responsabile dell'ufficio, prende la parola e propone una strategia: «*Ragazzi, abbiamo rapporti con poche grandi società immobiliari nei confronti delle quali siamo, però, debitori di un quantitativo esorbitante di denaro. Di contro, paghiamo affitti di poche centinaia di euro ad un elevato numero di piccoli proprietari. Ergo, paghiamo prima i grandi proprietari, così avremo un debito complessivo assai minore*».

Ma di fronte al Direttore Generale, il dottor Vito Rimorchiatore, la strategia del dottor Titanico si rivela debole: «*Mi scusi, caro dottor Titanico, ma così rischiamo di avere molte cause, anche se di scarso valore! Ora, se mi consente, l'avvocato lo paghiamo ugualmente ogni volta. Non sarebbe più coerente pagare prima i piccoli creditori così da ridurre le spese legali?*» Al che il dottor Titanico prova timidamente a ribattere: «*L'obiettivo di performance parla chiaro. Ridurre il valore economico, non il numero dei contenziosi*».

Il Direttore Generale non si lascia convincere e congeda Titanico con una certa sufficienza: «*Titanico, non si metta a fare strategie. Lei qui deve eseguire una direttiva che nemmeno io posso contestare. Mi faccia sapere*».

Il dottor Titanico, lasciando l'ufficio, non può fare a meno di notare il bel mobile che è sempre stato lì, ma che non aveva mai veramente osservato. Una stazione barometrica incastonata in un bell'orologio a pendolo, in ottone lavorato, in ottime condizioni estetiche e perfettamente funzionante. Dalla posizione della lancetta evince che la pressione è in ripresa, segno che il cielo grigio lascerà a breve il posto ad un caldo sole. Pensa tra sé: «*In fondo, se la società immobiliare dove lavora mia moglie non riceverà i pagamenti nei tempi, beh, non l'ho mica deciso io*».

Sollevato, raggiunge casa. Sua moglie lo accoglie con sollievo perché deve dirgli una cosa a proposito del lavoro alla Iceberg spa: «*Sai, oggi, il dottor Lamina, il mio capo, mi ha chiesto notizie sui pagamenti degli affitti da parte della ASL. Ma io non ne so niente, mica parliamo di queste cose. E poi perché lo ha chiesto proprio a me? Cosa c'entro io?*». Titanico la rassicura: «*Non ti preoccupare. Hanno deciso i piani alti. Se ti chiede ancora qualcosa, digli che ha deciso la Regione*».

Terza parte - Il quadrante segna "Tempestoso"



E' un giorno grigio. Di fronte alla macchinetta del caffè il dottor Titanico si sente mettere una mano sulla spalla. Si gira e riconosce il dottor Lamina che lo saluta con quello che sembra un complimento: *“Proprio un bel discorso dottor Titanico! Queste giornate della trasparenza che organizzate ogni anno qui sono sempre un gran successo. E anche quest’anno, a quanto ho capito, il suo ufficio ha raggiunto l’obiettivo di performance. Davvero un ottimo lavoro”*.

Titanico si irrigidisce perché ha capito benissimo che quello è tutto fuorché un complimento. Lamina incalza: *“Purtroppo, invece, la Iceberg spa non può vantare gli stessi risultati, a causa del mancato pagamento degli affitti da parte della ASL. Le conseguenze negative si stanno facendo sentire su tutta l’organizzazione. Ma temo che dovremo anche ridurre il personale. Non mi fraintenda, non possiamo fare alcuna differenza per sua moglie. Per noi i dipendenti sono tutti uguali. Arrivederci dottor Titanico e si goda il caffè”*.

Giunto a casa il dottor Titanico si rende conto che quel brutto incontro gli ha fatto dimenticare che sua figlia e la famiglia di suo genero sono ospiti a casa sua. Ma l’atmosfera è strana. La moglie lo tira da una parte e gli fa vedere la lettera di licenziamento che il suo capo le ha fatto recapitare: *“E adesso cosa, facciamo? Ma che figura ci facciamo con la famiglia di nostro genero?”* Si mettono a tavola. In evidente stato di shock la moglie aveva preparato una zuppa immangiabile, fredda, anzi, ghiacciata. Ma Titanico se la divora senza mai alzare gli occhi dal piatto. In realtà, man mano che mangia gli sembra di affondare dentro la zuppa. Non riesce a guardare sua moglie. Non riesce a guardare sua figlia che tra un mese o forse due dovrà lasciare la casa perché non sarà più in grado di garantire il pagamento delle rate del mutuo. Guarda se stesso affondare nella zuppa, naufrago di fredde barbabietole squarciate da una lama invisibile.

E' in quel momento che decide di riprendere in mano il timone della sua vita. Il giorno dopo, con il fare di una nave rompighiaccio, si apre la via per l’ufficio del Direttore Generale: *“Dottor Titanico, dove va, non si entra senza appuntamento”*, segnala la voce flebile della segretaria. *“Per queste questioni non c’è bisogno di prendere un appuntamento!”*

“Caro il mio Direttore Generale. Ora che abbiamo ridotto il contenzioso, dobbiamo mettere in sicurezza gli ambulatori. Ce lo chiedono i cittadini o forse lei si è dimenticato chi è il suo vero datore di lavoro?” Il Direttore Generale assume una posizione d’attesa: *“Magari lei ha delle idee migliori delle nostre a riguardo?”* Titanico è un fiume in piena: *“Il prossimo obiettivo di performance dovrebbe essere pagare, senza indugio, le società immobiliari che ci affittano gli ambulatori. Questo ridurrebbe il rischio di chiusura dei servizi più vicini ai cittadini. Ora, con la ripartenza alle porte, non ci fareste una bella figura. Lo dica ai suoi referenti in Regione che trovarsi i pazienti imbestialiti davanti alla macchinetta del caffè non è una bella esperienza”*.

Il Direttore Generale non fa una piega, ma la settimana dopo l’ufficio del dottor Titanico riceve un’istruzione formale: pagate i titolari degli ambulatori. La dottoressa Salvi, incrociandolo nel corridoio, lo saluta con grande affetto: *“Dottore, lei è il nostro vanto, il nostro esempio. Finalmente qualcuno che ha avuto il coraggio di stare in piedi di fronte alla politica”*. Titanico quasi non ci fa caso. Rientra subito in ufficio: ci sono da preparare le pratiche per accelerare i pagamenti.

A seguito del buon esito della vicenda, il Direttore Generale esce con un comunicato stampa: *“Si chiude dopo dieci anni la fase di commissariamento per la sanità di Atlantide, che ha ottenuto il via libera dalla Regione e dal Ministero nel corso dell’ultimo tavolo di verifica. Un risultato molto importante che arriva*



dopo anni di impegno per il risanamento finanziario, impegno che è andato di pari passo con quello per il miglioramento dell'assistenza sanitaria e dei servizi per i cittadini".

Titanico però non si dà pace. Segue il dottor Lamina all'uscita della società immobiliare fino a casa. E' lì che lo ferma e che gli dice: *"Ho fatto quello che dovevo fare. Ora mi aspetto che lei riassuma mia moglie".*

Lamina non fa una piega e cerca di guadagnare il vialetto di casa mentre Titanico lo pressa e lo incalza con le sue buone ragioni. Passa in rassegna tutte le alternative e si convince che è la cosa migliore da fare, anche se potrebbe correre qualche rischio. Si rivolge finalmente al dottor Titanico, come emergendo da un lungo sogno: *"Venga dopodomani nel mio ufficio... Ne parliamo con il responsabile del personale..."*

Il giorno convenuto, di buon mattino, il dottor Titanico si presenta negli uffici della Iceberg spa e sale le scale d'ingresso come fossero un podio. Viene accolto dal dottor Lamina in persona, che lo conduce dal responsabile del personale: un uomo tarchiato in giacca e cravatta, con i capelli a spazzola e il collo taurino che sembra esplodere dentro al colletto della camicia.

Titanico spiega, senza usare mezze parole, il motivo dell'incontro. Ma il responsabile del personale non sembra convinto: *"Ormai sua moglie è stata licenziata... Come facciamo a giustificare una nuova assunzione?"*

"Inventatevi qualcosa ... Come ho fatto io" risponde Titanico senza scomporsi *"ognuno fa la sua parte. Altrimenti ..."* (fa una pausa, per dare maggiore risalto alle parole) *"... Altrimenti, potrei bloccare un seconda volta tutti i pagamenti a favore della Iceberg spa. Scegliete voi: se volete i soldi, dovete riassumere mia moglie..."*

Il responsabile del personale si alza dalla sedia e tutto accade in un attimo. Il dottor Titanico vede sotto la giacca la fondina di una pistola e un paio di manette che si serrano attorno ai suoi polsi: *"Sono il Tenente Balena della Polizia Portuale e la dichiaro in arresto con l'accusa di tentata concussione ai danni del qui presente signor Lamina!"*

"Grazie Tenente! E' la fine di un incubo". Lamina gli stringe calorosamente la mano ed esce dalla stanza. Titanico avrebbe un sacco di parole sulla punta della lingua, ma la mandibola e la mascella, come le chele di un granchio, si serrano al pensiero del carcere. Sente un'orchestra suonare dentro la testa, mentre scende le scale in manette.

L'ANALISI - Navigare tra gli scenari di rischio

Il conflitto di interessi è un rischio che si genera entro scenari che includono relazioni, interessi e comportamenti possibili. L'uso degli scenari può aiutare a identificare i conflitti di interessi e il loro sviluppo nel tempo.

C'è un dubbio che attanaglia la dottoressa Salvi e il nostro sfortunato dottor Titanico; un dubbio che assale chiunque rivesta una funzione pubblica (funzionari, dirigenti, ma anche politici e professionisti) che immaginiamo quotidianamente occupati a compilare moduli in cui dichiarano *"l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi"*... di non trovarsi in situazioni di conflitto di interessi nemmeno

potenziale: **“ma da cosa mi dovrei astenere?”** La storia che vi abbiamo raccontato si lascia questo dubbio alle spalle e procede spedita verso un destino invisibile. Proprio come un *iceberg*, emerge solo una piccola parte del rischio, ma sotto la superficie si muove un mondo di interessi, relazioni e bisogni della vita umana che dobbiamo imparare a conoscere e a gestire nei modi e nei tempi più appropriati.

Il conflitto di interessi *esogeno* è associato a relazioni interpersonali e di scambio che caratterizzano la sfera privata di qualunque essere umano (fig. 1):

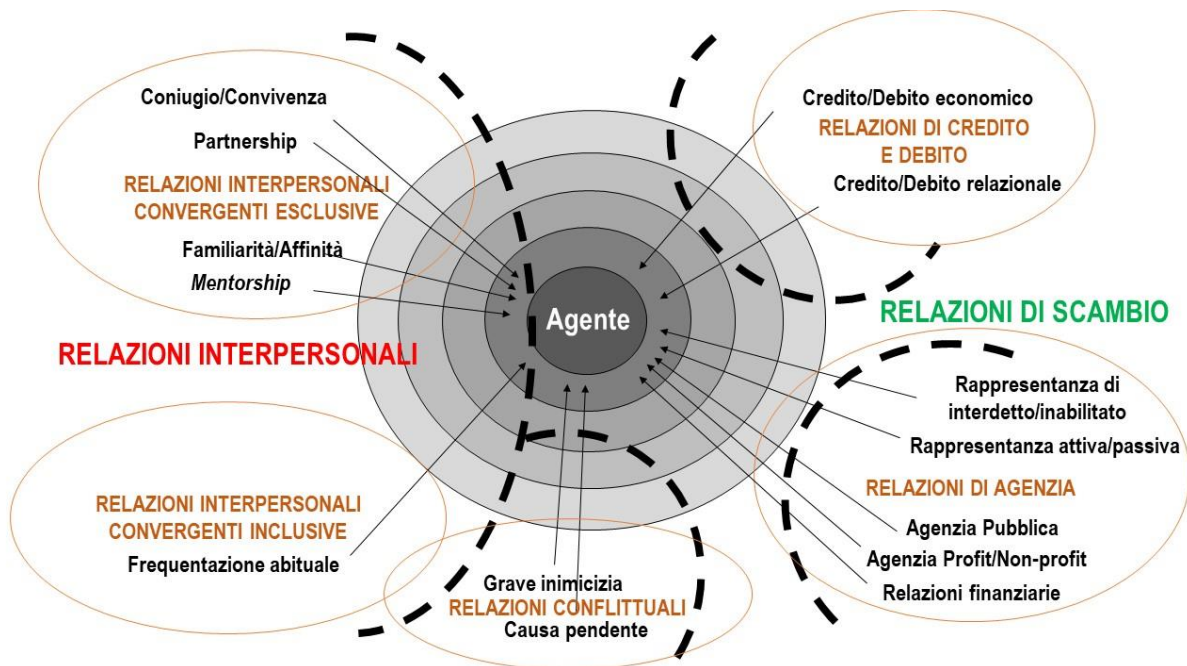


Figura 1 - Il Panopticon delle Relazioni Sensibili.

Queste relazioni sono paragonabili a navi cariche di interessi e aspettative, ma non hanno nulla di male in se stesse, fino a quando viaggiano su rotte differenti da quelle seguite dalle relazioni della sfera professionale, che trasportano gli interessi primari del sistema pubblico. Il rischio emerge quando le rotte si sovrappongono e gli interessi possono entrare in collisione, generando delle interferenze che mettono a rischio l'imparzialità dei processi decisionali e dell'agire pubblico in generale.

Se analizziamo la triste vicenda del dottor Titanico seguendo l'approccio proposto dal Consiglio di Stato, dobbiamo identificare il tipo di relazione che genera il conflitto di interessi e se questa relazione può evolvere nel tempo. Si tratta, ovviamente, della relazione di coniugio, che lega Titanico a sua moglie, che non si modifica nel corso della storia. Quindi, dovremmo concludere che Titanico è sempre in una situazione tipizzata di conflitto di interessi e resta stabilmente dentro questo conflitto, fino a quando esso non evolve in un tentativo di azzardo morale alla fine del caso. Il risultato di questa analisi non è entusiasmante. Che Titanico sia in conflitto di interessi è evidente, ma è altrettanto evidente che questo conflitto non è stabile: si modifica nel tempo in relazione a una serie di **eventi critici** che sembrano rompere gli equilibri tra gli interessi in gioco. Il primo evento critico è la apposizione dello stipendio della moglie di Titanico a garanzia del mutuo della figlia, il secondo è l'assegnazione dell'obiettivo di *performance*, il terzo evento critico è il licenziamento della moglie.



Quindi, l'approccio del Consiglio di Stato è troppo generico, perché considera solo le relazioni e non consente di analizzare gli equilibri tra gli interessi. Serve un'altra metodologia di analisi.

In questa parte finale proporrò una nostra tecnica di analisi, che è uno sviluppo dell'approccio di ANAC e che fa uso degli scenari

Dunque, cos'è un conflitto di interessi esogeno in ambito pubblico, la sua vera essenza? **E' l'impatto di un comportamento possibile sugli interessi in gioco in uno scenario**

Con l'espressione "*comportamento possibile*", ci riferiamo ad un comportamento che non è stato ancora messo in atto, ma che potrebbe essere adottato da un Agente pubblico per favorire gli interessi della propria sfera privata. Questo comportamento, se sarà adottato, non danneggerà tutti gli interessi in gioco, ma ne promuoverà alcuni a discapito di altri. Dunque, **il conflitto di interessi è una situazione di incertezza: è un rischio più o meno probabile e con un impatto più o meno elevato.**

L'incertezza può essere *intollerabile* e portare a conseguenze radicali, come il dover optare in una situazione di incompatibilità o astenersi in caso di conflitto di interessi potenziale o attuale. Oppure può essere *tollerabile* e consigliare soluzioni meno drastiche come la mera segnalazione della propria situazione.

La probabilità dipende dalla potenzialità di influenzamento dovuta al ruolo, dalle caratteristiche del processo organizzativo e dall'intensità degli interessi in gioco. Se tutti o alcuni di questi elementi "cospirano" tanto da valutare che uno scenario potenziale non solo è prevedibile ma è anche piuttosto prossimo allo scenario iniziale, allora siamo in una condizione di *probabilità* che ci induce a prendere in considerazione misure più radicali.

Possiamo "visualizzare" la nostra definizione di conflitto di interessi, dicendo che **la valutazione circa la sussistenza di un conflitto di interessi è sempre vincolata a uno scenario¹⁰.** Il conflitto di interessi è sempre relativo ad un determinato soggetto (il soggetto delegato) e prende in considerazione la rete di relazioni di questo soggetto. Queste relazioni mettono in connessione il soggetto delegato con i Principali (es. dirigenti, politici, elettori), con i destinatari (gli utenti del suo ufficio, settore o servizio) e con gli altri Agenti (es. colleghi o personale di altre amministrazioni) presenti nella sua sfera professionale. Inoltre, queste relazioni lo mettono in connessioni con altri soggetti nella sua sfera privata. Il soggetto delegato e la sua rete di relazioni fanno parte dello scenario

Ma identificare un soggetto e le sue relazioni non basta. Nello scenario dobbiamo identificare gli **interessi primari** e gli **interessi secondari** che "corrono" sulla rete di relazioni; e i comportamenti del soggetto delegato, che possono promuovere alcuni interessi e minacciarne altri. Il nostro *prototipo di scenario* è rappresentato nella figura seguente (fig. 2)

¹⁰ Uno SCENARIO è l'insieme di soggetti che appartengono al contesto interno ed esterno di una organizzazione e che giocano determinati ruoli (Principale Delegante, Principale Delegato, Agente, Destinatario) in relazione a un determinato processo. Allo scenario appartengono anche le relazioni che intercorrono tra i soggetti, gli interessi primari e secondari che corrono su tali relazioni e i comportamenti che possono essere adottati dai soggetti. Cfr: [Scenario, Termine del GLOSSARIO di Spazioetico](#)

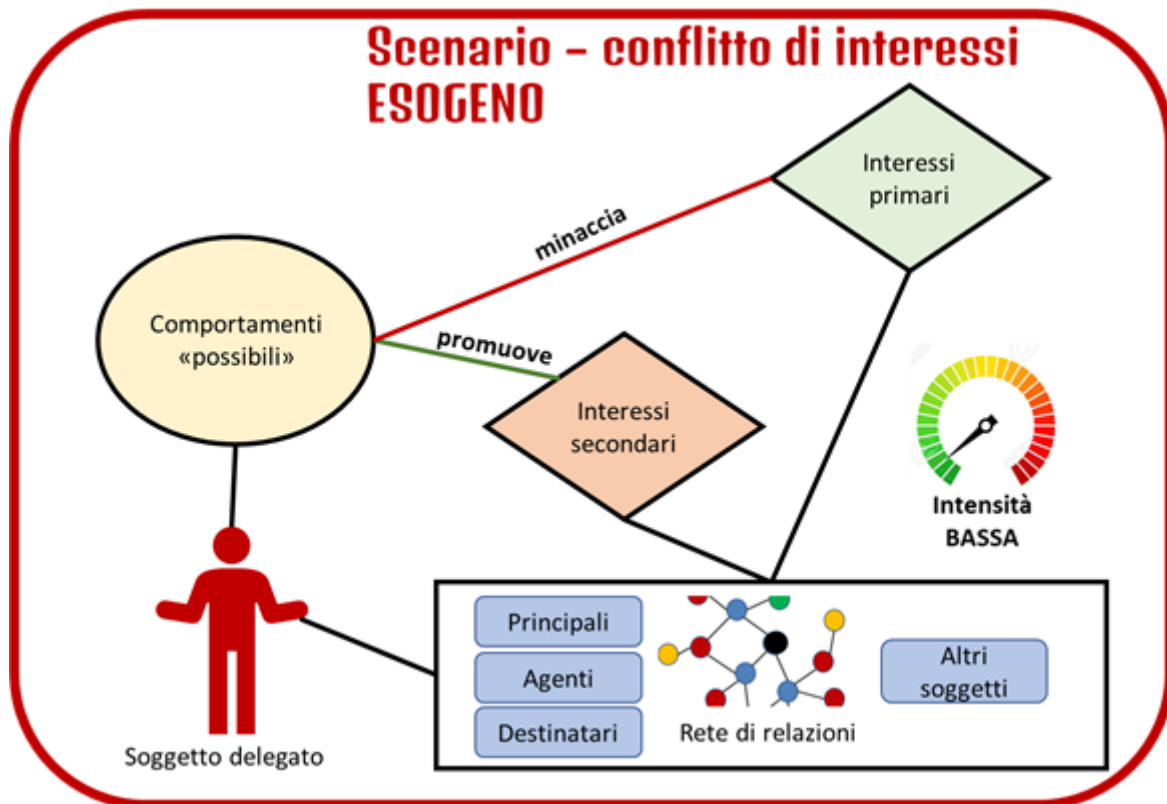


Figura 2 - Scenario

Nel primo scenario della nostra storia, quando il quadrante segna “*pioggia variabile*”, il dottor Titanico ha certamente degli interessi in gioco (sua moglie lavora presso un’immobiliare che effettivamente è Destinataria delle attività del suo ufficio), ma **afferma di non avere voce in capitolo** nelle decisioni che riguardano i pagamenti che vengono prese, presumibilmente, in base ad un criterio cronologico.

Questa è una classica valutazione sulla potenzialità di influenzamento che un Agente, il dottor Titanico, effettua basandosi sull’unico criterio della presenza o assenza di *discrezionalità*. E’ esattamente la stessa situazione che descrive Conrad quando narra che non ci sono cenni visibili dell’arrivo di una tempesta, nonostante il barometro segni una significativa discesa della pressione atmosferica. Il maledetto “*bias dell’illusione del controllo*”¹¹ si agganfia ad una valutazione meramente esperienziale del rischio.

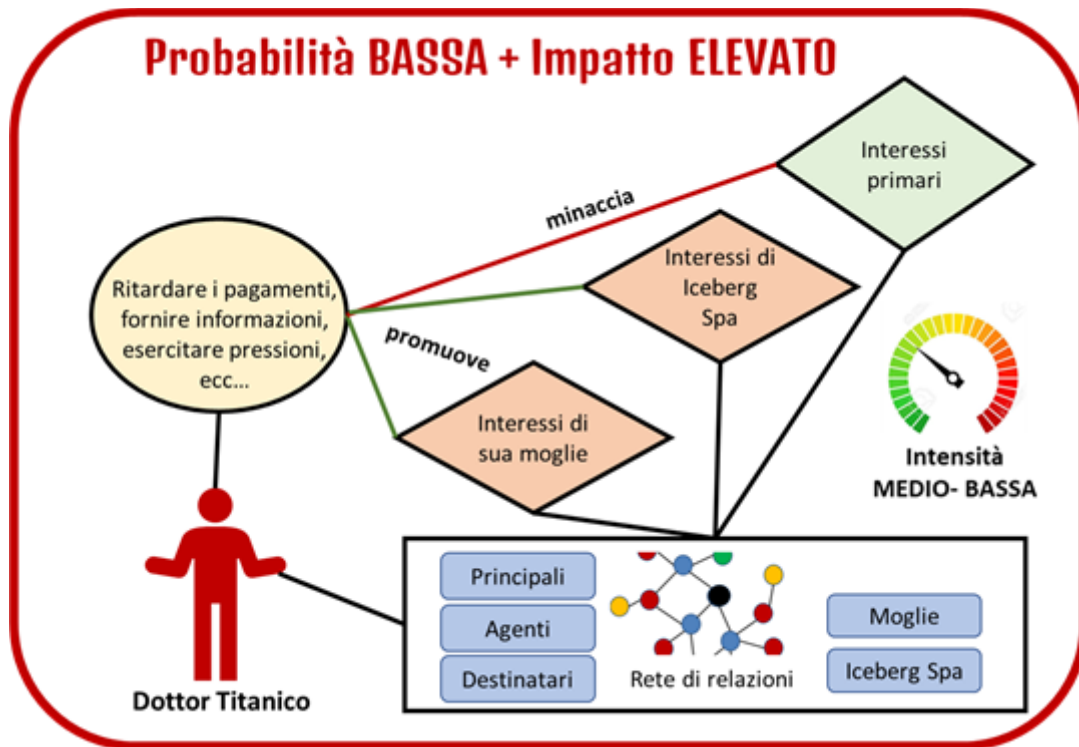
E’ così che, normalmente, i dipendenti pubblici affrontano la questione. E’ da qui che dobbiamo partire per costruire un percorso di valutazione serio ed affidabile.

Ma è proprio vero che Titanico non può mettere in atto “*comportamenti possibili*” idonei a favorire l’operatore economico presso cui lavora la moglie? Come abbiamo già detto, con il termine

¹¹ Il *bias dell’illusione del controllo* (*illusion of control bias*) è la tendenza degli individui a credere che essi possono controllare o almeno influenzare i risultati quando in realtà non possono. Quando le persone sono soggette a questo *bias* si sentono come se possono esercitare più controllo sull’ambiente circostante di quanto effettivamente siano in grado. E’ il classico *bias* che ci fa pensare che il rischio di incidenti automobilistici si possa gestire meglio del rischio di incidenti aerei solo per il fatto che noi siamo alla guida.

“comportamenti” intendiamo non solo le azioni che un agente pubblico intraprende, ma anche le decisioni che assume e le informazioni che gestisce.

Proviamo a fare qualche esempio: Titanico potrebbe ritardare strumentalmente i pagamenti agli operatori economici che competono con il dottor Lamina, potrebbe fornire informazioni riservate su tempi e modalità di pagamento, potrebbe esercitare pressioni al fine di accelerare i pagamenti verso la Iceberg spa, potrebbe fornire informazioni in regime di contenzioso, e così via.



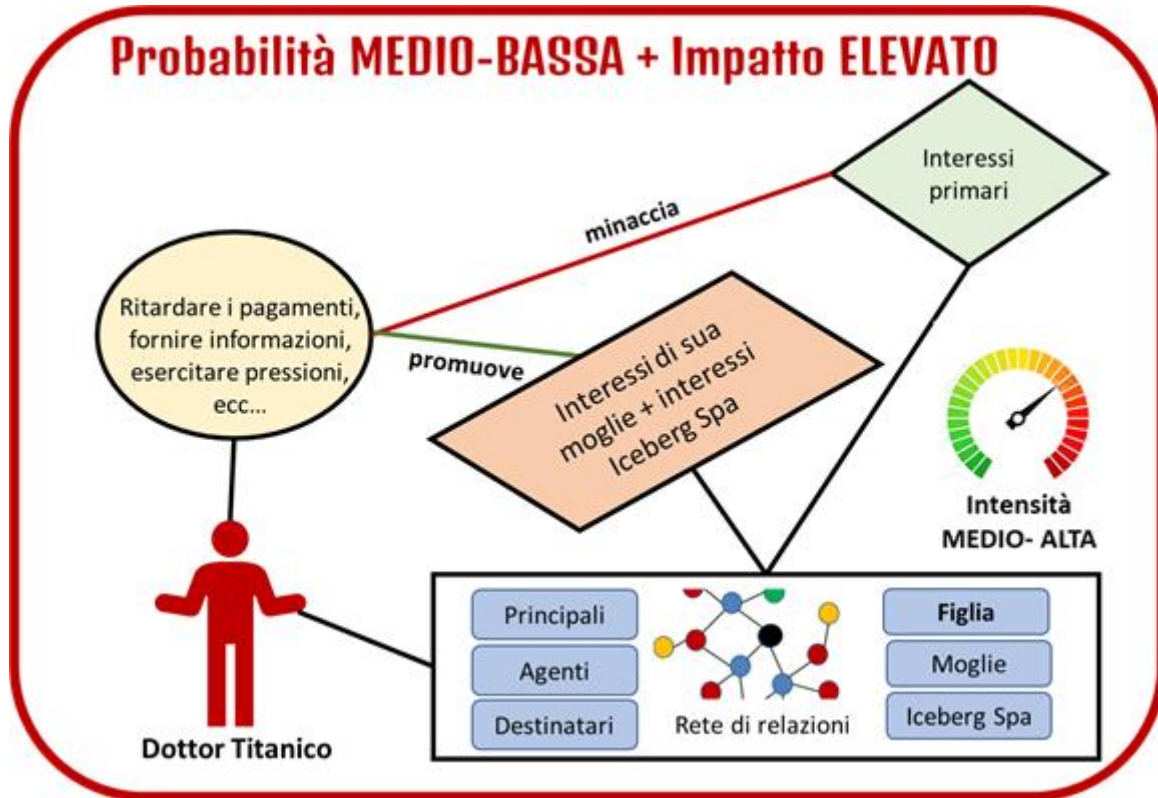
Nello scenario di riferimento, i **comportamenti del dottor Titanico sono possibili, certo, ma poco probabili**, visto che in epoca di vacche grasse l’Azienda salda tutti i creditori, non esiste un contenzioso significativo ed il lavoro di sua moglie non sembra in alcun modo minacciato. E’ questa circostanza (bassa probabilità di un evento) che fa dire a Titanico che la sua situazione non è tale da dover essere gestita.

Ciò che non valuta il dottor Titanico è che **i comportamenti possibili potrebbero avere un impatto piuttosto critico sulla percezione di imparzialità** della collettività locale e degli altri Destinatari, in virtù del ruolo che egli occupa nell’organizzazione: quale percezione di imparzialità potrebbe avere un *competitor* della Iceberg spa essendo a conoscenza di simili circostanze?

Questa configurazione (bassa probabilità + alto impatto) induce a ritenere che ciò che deve essere gestito nello scenario di riferimento è il conflitto di interessi apparente, più che quello potenziale che è comunque presente.

Ma un primo evento critico fa evolvere lo scenario: si tratta della decisione del dottor Titanico di mettere lo stipendio di sua moglie a garanzia del mutuo della figlia. Questa circostanza ha l’effetto di modificare l’intensità degli interessi in gioco. Il destino della Iceberg spa si lega indissolubilmente alla stabilità occupazionale della moglie di Titanico e al suo bisogno di essere (e dimostrare di essere) un buon genitore. Questa **variazione di intensità dell’interesse** sembra lasciare indifferente il nostro

sfortunato protagonista. Egli decide di non segnalare la sua situazione e di rimanere al suo posto, lasciando la sua organizzazione in una condizione di asimmetria informativa, esposta ad un rischio potenziale di caduta dell'imparzialità e attuale di danno reputazionale.

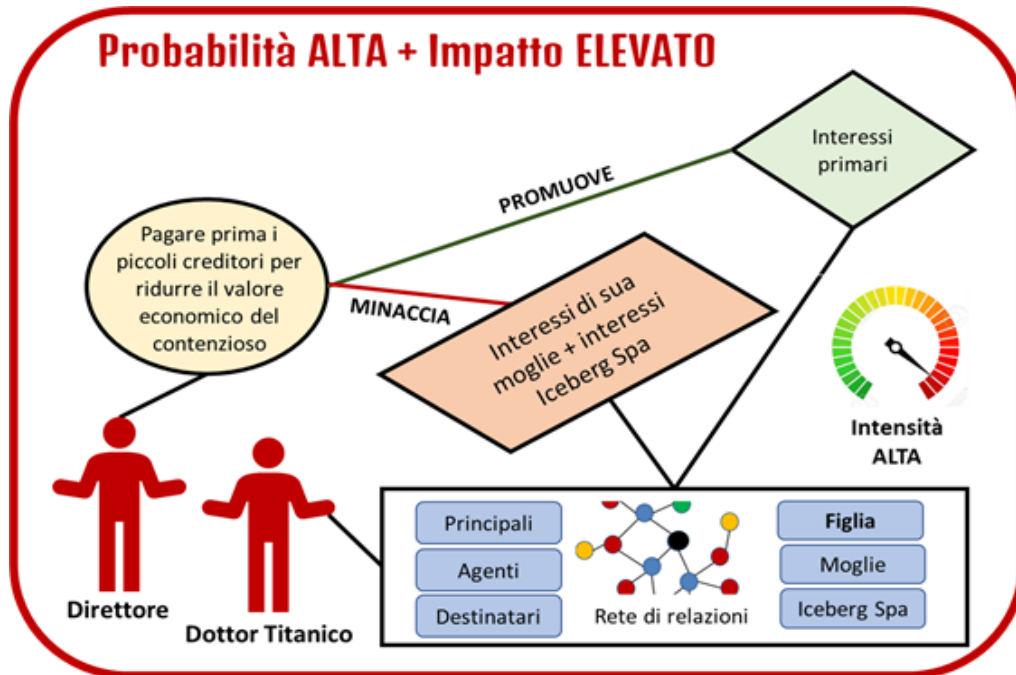


Le vacche grasse non hanno fatto in tempo a diventare magre che... all'ufficio del dottor Titanico viene posto un ambizioso obiettivo di performance. Gli viene chiesto di ridurre del 20% in un anno il valore economico dei contenziosi legali promossi dalle società immobiliari proprietarie degli immobili a causa del ritardato pagamento dei canoni.

Questo secondo evento critico rivela la presenza di un nuovo universo di comportamenti possibili. Caduto il criterio cronologico, ora Titanico può effettivamente orientare le scelte della sua organizzazione introducendo criteri di natura più discrezionale, ai limiti dell'arbitrarietà. **I suoi comportamenti non sono solo possibili, ma anche probabili** visto che essi possono promuovere o pregiudicare concretamente ed attualmente gli interessi della Iceberg spa e, di conseguenza, i suoi.

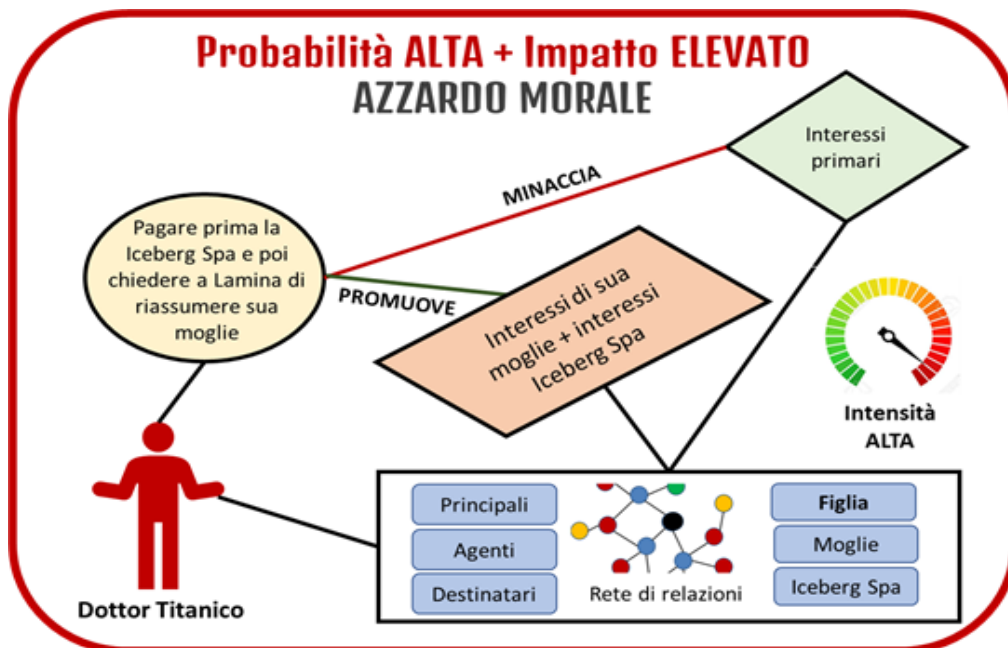
In realtà, in questa situazione, qualsiasi comportamento del dottor Titanico è in grado di promuovere o pregiudicare gli interessi in gioco. Questa configurazione ci fa pensare ad un livello di conflittualità tra interessi che non è sanabile con la mera astensione. **Siamo, cioè, in presenza di una incompatibilità di fatto.** L'incompatibilità è come la tempesta descritta da Conrad, in cui la natura ha deciso di giocare a dadi. Nello sfortunato caso del dottor Titanico, qualsiasi numero uscirà, sarà un disastro.

E la natura prende le sembianze della sua organizzazione, che, proprio come gli elementi naturali, non conosce le miserabili vicende umane degli afflitti. Sorprendentemente, il Direttore Generale decide di tutelare gli interessi primari e sceglie di ridurre il valore del contenzioso pagando prima i piccoli ma numerosi creditori.



Questa decisione ha un impatto tremendo sugli interessi della sfera privata di Titanico.

Il resto è la storia triste di un Agente pubblico e che non ha saputo gestire il rischio nel momento in cui andava gestito. Il dottor Titanico, ormai intrappolato in un uragano di interessi diventati incompatibili, cerca di salvare dal naufragio sua moglie, sua figlia e il suo ruolo di padre premuroso e protettivo... Ma non può farlo senza minacciare gli interessi della sua sfera professionale pubblica. Il nostro protagonista è condannato, dunque, a commettere un azzardo morale.



L'ignobile trappola tesa da Lamina impedisce a Titanico di mettere in atto il suo piano perverso, ma questa catena di ricatti e di inganni non salva la funzione pubblica dal suo naufragio: la nave cola a



picco negli abissi, insondabili e ormai ingestibili, dell'animo di un uomo che vede aprirsi le porte del carcere e vede sancito il fallimento del proprio viaggio umano e professionale.

CONCLUSIONI

La qualità di un Agente pubblico non si misura esclusivamente dalla sua capacità di raggiungere obiettivi ed erogare servizi ai cittadini. Conta molto di più la capacità di gestire i conflitti di interessi, vale a dire la capacità di difendere l'imparzialità, dentro le piccole o grandi tempeste di interessi che costellano la sua vita professionale.

La decisione di optare in caso di incompatibilità o di astenersi in situazioni di conflitto di interessi anche potenziale, ha il sapore di un allontanamento da una minaccia ancora non visibile. Poteva essere difficile da prendere e da comprendere per il dottor Titanico, potrebbe essere addirittura stigmatizzata o boicottata se assunta dall'organizzazione.

Ma **non dobbiamo arrenderci davanti alla complessità del fenomeno**. Siamo all'interno di un percorso molto lungo, di crescita collettiva. Così come siamo alla ricerca di una definizione stabile e condivisa di corruzione, abbiamo mosso i primi passi all'interno di un fenomeno ancor più complesso come il conflitto di interessi.

L'uso degli scenari nella valutazione dei conflitti di interessi si rivela un'arma molto utile per non cadere vittime della complessità di questo fenomeno. Complessità che ha subito innumerevoli tentativi di riduzione formalistica attraverso l'ingenuo tentativo di "tipizzare" ciò che non è tipizzabile, cioè l'incertezza riguardo ad un comportamento umano.

Proprio questa complessità ci spinge a ricercare **approcci multidisciplinari** (*ahinoi proprio ciò che manca all'attuale anticorruzione italiana*). Non possiamo certo cedere alla tentazione di vedere conflitti di interessi anche dove non ci sono, né, tantomeno, fare finta che i conflitti di interessi non esistano, dal momento che una buona prevenzione della corruzione passa proprio dalla capacità di valutare e gestire i conflitti di interessi.

Per questo abbiamo bisogno di **strumenti di analisi raffinati**, come i barometri per i marinai, così da fondare le nostre valutazioni e le decisioni che su di esse adottiamo su elementi che, anche se non sono ancora visibili, ci aiutano a mettere al sicuro il prezioso carico di interessi che in qualità di Agenti pubblici trasportiamo.

Affermava Hannah Arendt¹²: "**Sapete, la manifestazione del lieve evento del pensiero non è assolutamente la conoscenza, ma l'attitudine a discernere il bene dal male, la bellezza del mondo dalle sue brutture e quindi voglio sperare che pensare possa donare alle persone la forza di saper prevenire terribili catastrofi in questi rari momenti in cui sopraggiunge la resa dei conti**".

Se nel dilemma etico ritroviamo la più alta manifestazione del pensiero, nella corretta gestione del conflitto di interessi esogeno ritroviamo la più alta manifestazione dell'etica pubblica.

¹² Cfr: il [discorso finale di Hanna Arendt](#) nella "Banalità del male" riduzione cinematografica a cura di Margareta Von Trotte