

PROGETTO “Interventi a supporto delle Riforme della PA”

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

Il conflitto di interessi. Un caleidoscopio di situazioni a rischio



Massimo Di Rienzo
it.linkedin.com/in/massimodirienzo

m_dirienzo@hotmail.com

Roma, 2 febbraio 2015

“L'unica ragione per fare un'azione A piuttosto che un'azione a essa alternativa B è che facendo A renderemo l'umanità (o, forse, tutti gli esseri senzienti) più felice di quanto l'avremmo resa nel compiere B...”

John Jamieson Carswell Smart



INDICE

- **PRIMA PARTE: IL CONFLITTO DI INTERESSI NELLA STORIA**
- **SECONDA PARTE: VERSO UNA DEFINIZIONE DI “CONFLITTO DI INTERESSE”**
- **TERZA PARTE: SUL CONCETTO DI “INTERESSE PRIMARIO”**
- **QUARTA PARTE: LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI**
- **QUINTA PARTE: LA FORMAZIONE VALORIALE ED IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI**

Prima parte

IL CONFLITTO DI INTERESSI NELLA STORIA

... La Repubblica di Platone e altre storie fantastiche...

Questione



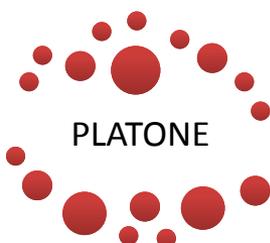
- Negli assetti amministrativi delle società pre-moderne, il conflitto di interessi del decisore pubblico e/o della burocrazia in generale **non rappresentava un problema**
- Nella maggioranza dei casi, piuttosto, la gestione del potere “pubblico” **era occasione per promuovere interessi privati**
- Eppure, in **antiche riflessioni filosofiche** si può cogliere l’**eco** di quello che, in epoca moderna, rappresenta uno dei **principali ambiti di discussione nel campo dell’etica delle scelte pubbliche**: il conflitto di interessi

- Si assiste, nella storia della cultura umana e della filosofia in particolare, all'emergere progressivo di **dilemmi** inerenti la **cura del bene pubblico** in contrapposizione o sovrapposizione alla **cura di interessi privati**.



Echi sul conflitto di interesse in ambito amministrativo nella storia

Stati con grandi ambizioni militari, avevano bisogno di un'amministrazione pubblica efficiente e relativamente non-corrotta per fare in modo che le loro ambizioni fossero soddisfatte.



PLATONE

La Repubblica (IV° secolo a.C.)

L'educazione dei guardiani sarà gestita con attenzione in modo che "essi saranno gentili con il proprio popolo, e pericolosi per i nemici, non diversamente da cani ben allevati"



IRAN

Dinastia Sasanidi (III°-VII° secolo d.C.)



CINA

Dinastia Tang (VII°-X° secolo d.C.)



FRANCIA-GERMANIA

Napoleone-Bismarck (XIX° secolo)



EUROPA-U.S.A.

(XX°-XXI° secolo)

I funzionari pubblici sono tenuti ad amministrare nel solo interesse dello Stato o del capo supremo

**Echi del conflitto di interessi nella
REPUBBLICA di Platone (IV° sec. A.C.)**

- **Platone**, nel suo tentativo di descrivere la repubblica “ideale” e di rafforzare la coesione sociale tra le classi, ricorre ad un “falso” mito, il **MITO DEI METALLI**
- *“Creare un falso mito, infatti, potrebbe essere un buon sistema per indurre i cittadini a curarsi maggiormente della città e dei rapporti reciproci”.*



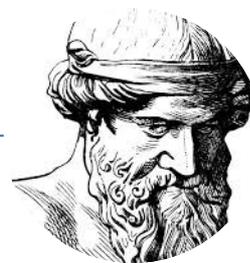
Platone



Il **CITTADINO** medio
(artigiani-
commercianti) che è
fatto di **ferro e bronzo**



Il **GUARDIANO** (l'equivalente
di un giudice o di un pubblico
funzionario) che è fatto di
argento



Il **RE-FILOSOFO** (atto a
governare) che è fatto
di **oro**

**Echi del conflitto di interessi nella
REPUBBLICA di Platone (IV° sec. A.C.)**

... con il falso mito ...

“cercherò di persuadere innanzitutto i governanti stessi e i guardiani, poi anche il resto della città, che essi avevano l'impressione di ricevere tutta l'educazione fisica e spirituale impartita da noi come in un sogno che accadesse attorno a loro, ma in realtà in quel momento erano plasmati ed educati nel seno della terra, essi, le loro armi e il resto del loro equipaggiamento già bell'è fabbricato.

E quando furono interamente formati la terra, che era la loro madre, li portò alla luce.

Per questo ora devono provvedere alla terra in cui vivono e difenderla come loro madre e nutrice, se qualcuno muove contro di essa, e considerare gli altri cittadini come fratelli nati anch'essi dalla terra”

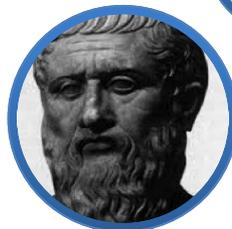
...



Il **RE-FILOSOFO** (atto a governare) che è fatto di **oro**



Il **GUARDIANO** (l'equivalente di un giudice o di un pubblico funzionario) che è fatto di **argento**



Il **CITTADINO** medio (artigiani-commercianti) che è fatto di **ferro e bronzo**

**Echi del conflitto di interessi nella
REPUBBLICA di Platone (IV° sec. A.C.)**

...“Voi cittadini siete tutti fratelli, diremo loro continuando il racconto, ma la divinità, plasmandovi, al momento della nascita ha infuso dell'**oro** in quanti di voi sono atti a governare, e perciò essi hanno il pregio più alto; nei guardiani ha infuso dell'**argento**, nei contadini e negli altri artigiani del **ferro e del bronzo**” ...

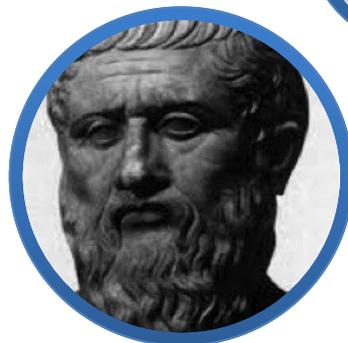
...



Il **RE-FILOSOFO** (atto a governare) che è fatto di **oro**



Il **GUARDIANO** (l'equivalente di un giudice o di un pubblico funzionario) che è fatto di **argento**



Il **CITTADINO** medio (artigiani-commercianti) che è fatto di **ferro e bronzo**

**Echi del conflitto di interessi nella
REPUBBLICA di Platone (IV° sec. A.C.)**

Occupiamoci dei **GUARDIANI**

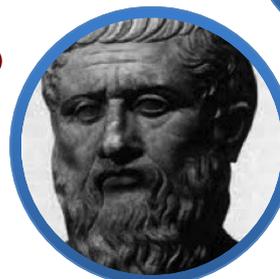
- L'educazione dei guardiani sarà gestita con attenzione in modo che "essi saranno **gentili con il proprio popolo**, e **pericolosi per i nemici**, non diversamente da **cani ben allevati**"
- Essi dovranno possedere un'indole "**animosa**" e "**filosofica**" allo stesso tempo
- Se guardiani uomini e donne vivranno insieme, arriveranno dei bambini, e – **per eliminare ogni conflitto di interessi** - Platone afferma che **i figli debbano essere allontanati dai loro genitori e allevati dallo Stato**.



Il **RE-FILOSOFO** (atto a governare) che è fatto di **oro**



Il **GUARDIANO** (l'equivalente di un giudice o di un pubblico funzionario) che è fatto di **argento**



Il **CITTADINO** medio (artigiani-commercianti) che è fatto di **ferro e bronzo**

Echi del conflitto di interessi nella REPUBBLICA di Platone (IV° sec. A.C.)

Occupiamoci dei **GUARDIANI**

- Ancora, per fare in modo che non si trovino in situazioni di conflitto di interessi, essi non dovranno possedere **una proprietà privata, anzi, abiteranno in baracche**

«Sì », confermai, «ma abitazioni di soldati, non di commercianti».

«E che differenza c'è tra loro, secondo te?», chiese.

«Cercherò di spiegartelo», risposi. «La colpa più grave e più vergognosa per dei pastori sarebbe quella di allevare dei cani da guardia del gregge in modo tale che per l'intemperanza, la fame o qualche altra cattiva abitudine tentassero essi stessi di assalire le pecore, diventando, anziché cani, simili ai lupi».

«Sì », disse, «sarebbe grave: come negarlo?»

«**Non bisogna quindi evitare in ogni modo che i nostri difensori facciano una cosa del genere con i cittadini, dal momento che sono più forti di loro, e da alleati benevoli si trasformino in padroni crudeli?**» «**Bisogna evitarlo!**», rispose.



Il **RE-FILOSOFO** (atto a governare) che è fatto di **oro**

Il **GUARDIANO** (l'equivalente di un giudice o di un pubblico funzionario) che è fatto di **argento**

Il **CITTADINO** medio (artigiani-commercianti) che è fatto di **ferro e bronzo**

- Si assiste, nella storia della cultura umana e della filosofia in particolare, all'emergere progressivo di **dilemmi** inerenti la **cura del bene pubblico** in contrapposizione o sovrapposizione alla **cura di interessi privati**.



Nel cercare di eliminare tutti i **conflitti di interesse**, scopriamo che tali conflitti sono **connaturati alla stessa natura umana**

- Al complesso mondo delle **relazioni umane**
- Al complesso mondo delle **relazioni economico/finanziarie**
- Al complesso mondo delle **relazioni professionali**
- Al complesso mondo delle **relazioni politiche**
- ...

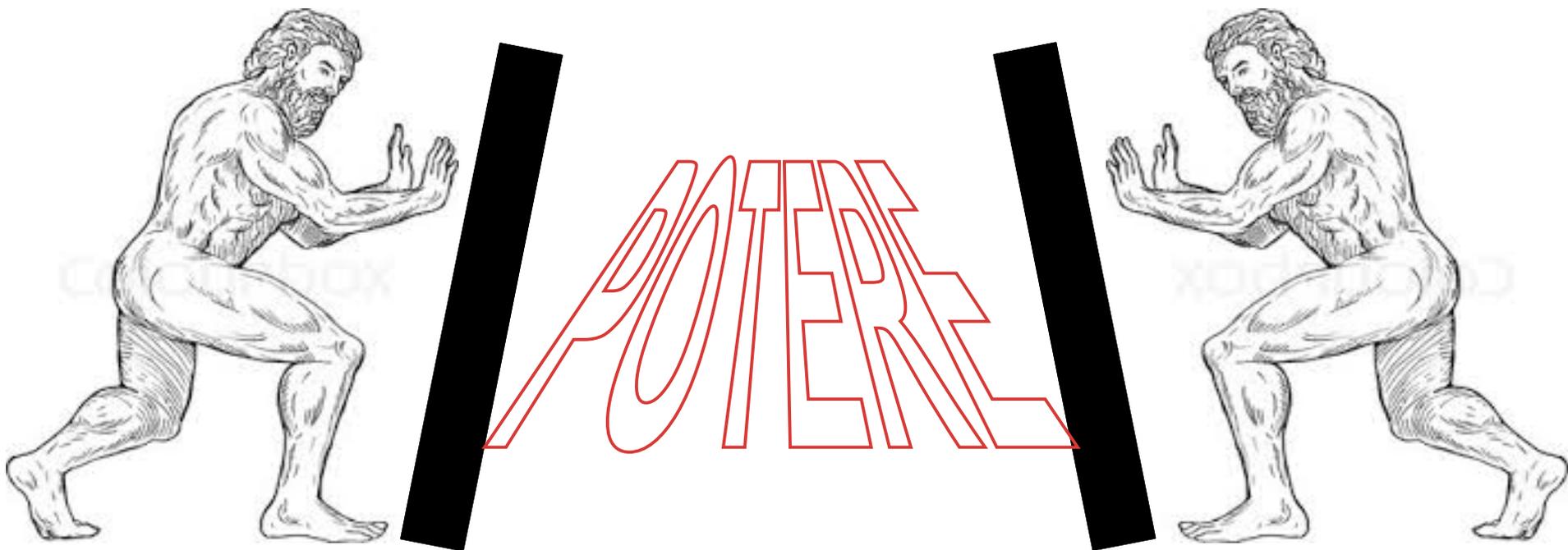
- Naturalmente, non possiamo immaginare i dipendenti pubblici come i guardiani di Platone, **disposti a sacrificare tutte le libertà individuali** per il bene comune.



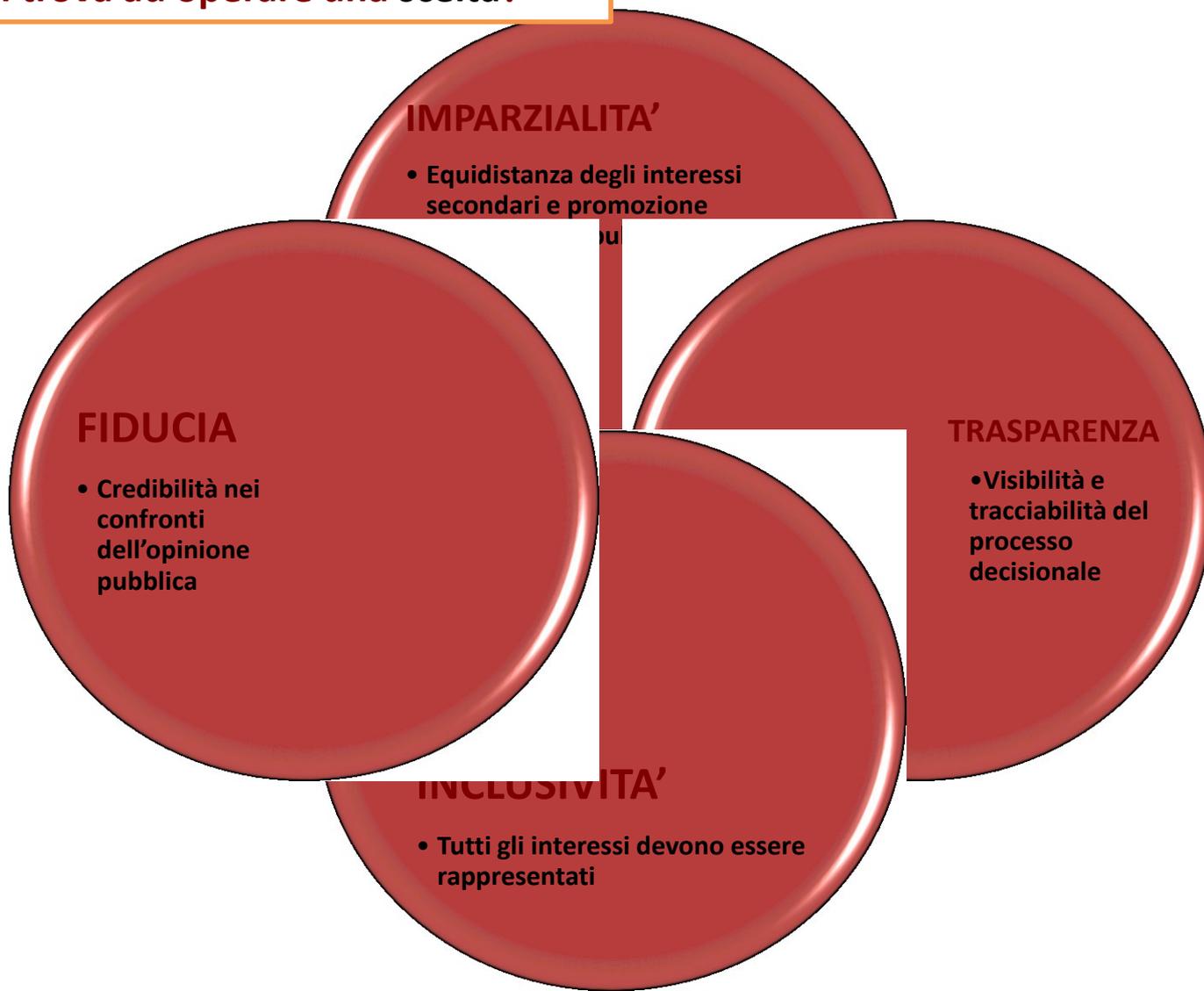
- D'altra parte, senza una **riflessione sulla capacità dei conflitti di interesse** di allontanare le decisioni dal bene comune, è difficile per gli amministratori (politici e/o dirigenti e funzionari pubblici) di **perseguire l'obiettivo** e per gli osservatori (cittadini, utenti, osservatori qualificati, ecc.) **di fidarsi di loro**.
- Questo è il motivo per cui le società moderne hanno **difficoltà a regolare i conflitti** e spesso falliscono nel raggiungere un equilibrio ragionevole.

Echi sul conflitto di interessi in ambito amministrativo nella storia

- Con la progressiva **democratizzazione** degli Stati soprattutto in Europa occidentale e negli Stati Uniti, i governi e la pubblica amministrazione è stata chiamata a “**rendere conto**” nei confronti dell’opinione pubblica

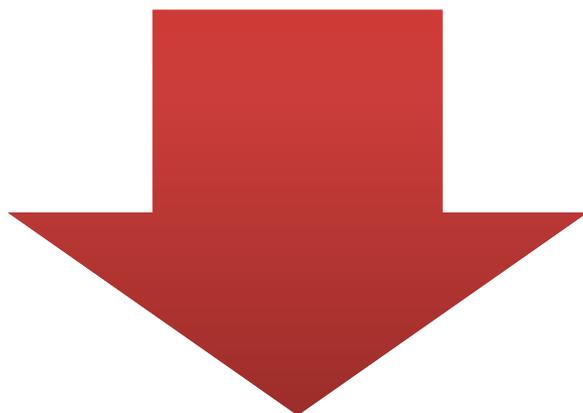


**Cosa deve garantire il decisore pubblico
quando si trova ad operare una scelta?**



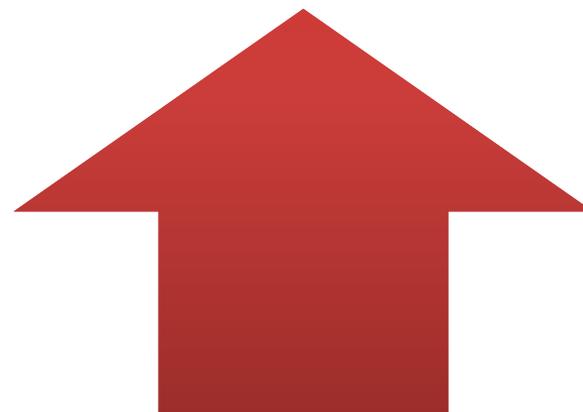
La questione “**conflitto di interessi**” ha diversa rilevanza, a seconda del **particolare rapporto tra politica e amministrazione nei diversi Stati**

- Ogni **ciclo elettorale non determina**, se non in pochi casi, **un cambiamento delle posizioni apicali** dell’amministrazione.
- Mantenendo una certa continuità, questi sistemi mirano a **valorizzare la professionalità, l'affidabilità e l'indipendenza** della componente burocratica



FRANCIA

U.S.A



- Ogni **ciclo elettorale determina un rilevante cambiamento delle posizioni apicali** dell’amministrazione (*spoils system*).
- Puntando su un continuo cambiamento delle posizioni apicali, questi sistemi mirano a **potenziare la “accountability” democratica** della componente burocratica

La questione “conflitto di interessi” ha diversa rilevanza, a seconda del particolare rapporto tra politica e amministrazione

- **IPER-BUROCRAZIA “PROFESSIONALE”** (accesso tramite concorso, alta specializzazione, ecc.)
- **MONACHESIMO AMMINISTRATIVO e IPER-BUROCRAZIA = “MANDARINI DI STATO”** (una casta cioè un gruppo sociale sostanzialmente chiuso)

PRO-CONTRO

PRO-CONTRO

- **SOFT-BUROCRAZIA “CIVILE”** (notevole alternanza ai vertici di soggetti della società civile e/o accademica)
- **PSEUDO-BUROCRAZIA = “CORTIGIANERIA”** (asservimento e identificazione della burocrazia nella componente politica)

La questione “conflitto di interessi” ha diversa rilevanza, a seconda del particolare rapporto tra politica e amministrazione

- PANTOUFLAGE
- CUMULO DI INCARICHI
- RAPPORTI DI AMICIZIA O GRAVE INIMICIZIA
- ...

POTENZIALI CONFLITTI DI INTERESSE

INTERNI > ESTERNI

POTENZIALI CONFLITTI DI INTERESSE

ESTERNI > INTERNI

- INCARICHI EXTRA-ISTITUZIONALI
- PANTOUFLAGE
- APPARTENENZA A PARTITI, ASSOCIAZIONI, ORGANIZZAZIONI
- COLLABORAZIONE CON SOGGETTI PRIVATI
- ...

Seconda parte

VERSO UNA DEFINIZIONE DI “CONFLITTO DI INTERESSI”
... Un caleidoscopio di situazioni a rischio...



Una definizione di “conflitto di interessi”

*Il conflitto di interessi reale (o attuale) è la situazione in cui l'interesse **secondario** (finanziario o non finanziario) di una persona (agente) **tende a interferire** con l'**interesse primario** di un'altra parte (principale), verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.*

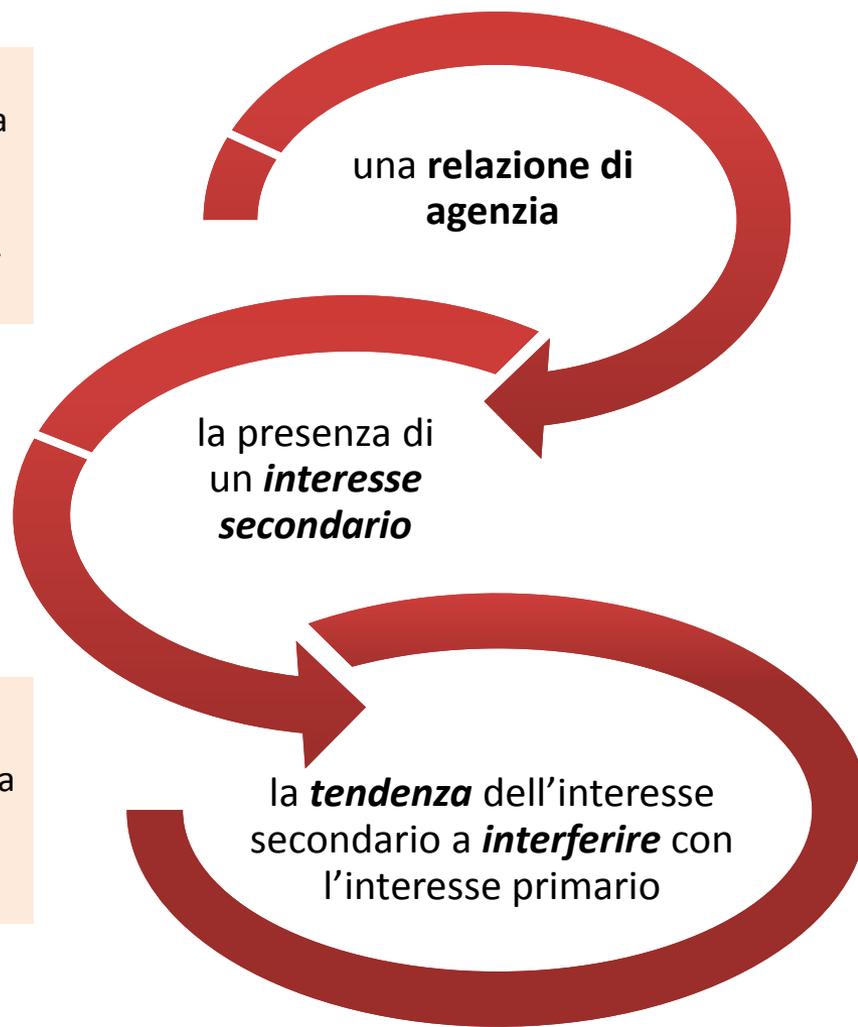
Fonte: [Emiliano Di Carlo](#)

**Affinché ci sia “conflitto di interessi”,
occorre la presenza di **tre elementi** chiave**

ossia una relazione tra un soggetto delegante (principale) e uno delegato (agente), in cui il secondo ha il dovere fiduciario di agire nell’**interesse (primario)** del primo (es. il rapporto medico-agente e paziente-principale; avvocato-agente e cliente principale; banca-agente e cliente-principale)

la presenza di un **interesse secondario** nel soggetto delegato (di tipo finanziario o di altra natura)

Il termine “tende a interferire” vuole sottolineare che l’interferenza si presenta **con diversa intensità** a seconda dell’agente portatore dell’interesse secondario e della rilevanza assunta da tale interesse.



Fonte: [Emiliano Di Carlo](#)

La **corruzione** è assimilabile al conflitto di interessi?

- **NO**

ossia una relazione tra un soggetto delegante (principale) e uno delegato (agente), in cui il secondo ha il dovere fiduciario di agire nell'**interesse (primario)** del primo (es. il rapporto medico-agente e paziente-principale; avvocato-agente e cliente principale; banca-agente e cliente-principale)

la presenza di un **interesse secondario** nel soggetto delegato (di tipo finanziario o di altra natura)

A cambiare è il terzo elemento: mentre il conflitto di interessi è una **situazione di rischio** in cui l'interesse secondario tende a interferire con l'interesse primario, nella corruzione la **situazione di rischio si è trasformata in un abuso di potere**, che ha visto prevalere l'interesse secondario su quello primario



Fonte: [Emiliano Di Carlo](#)

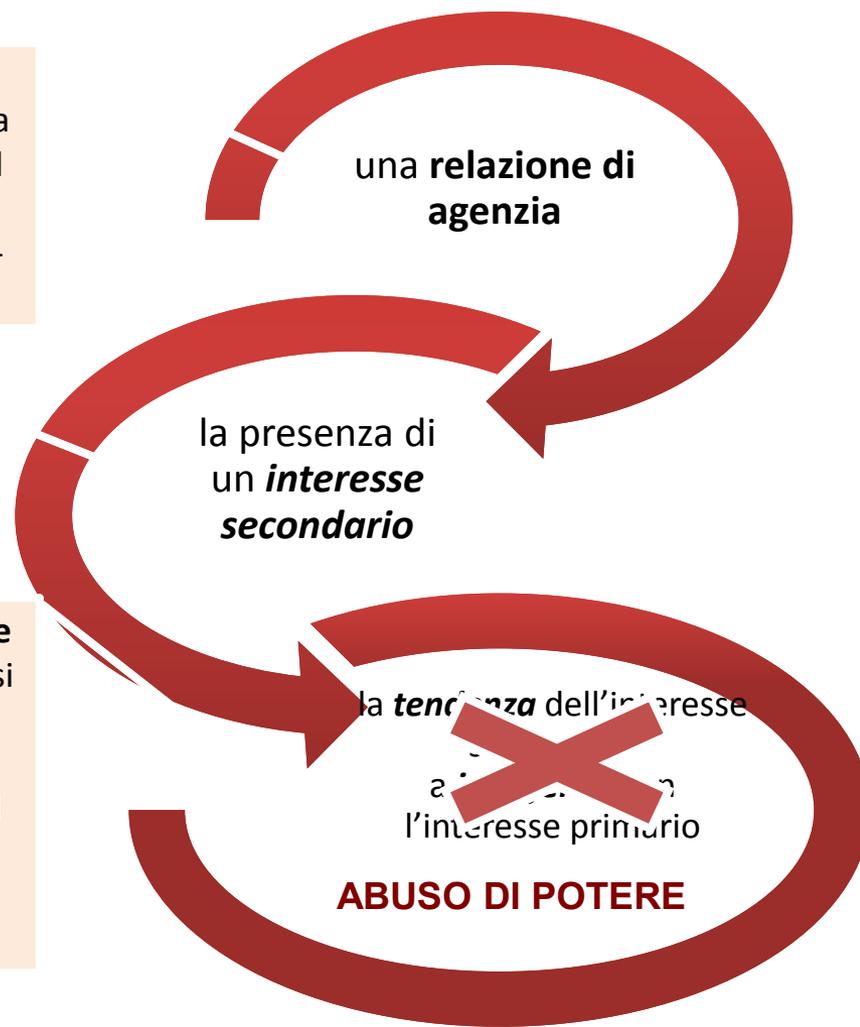
La corruzione è assimilabile al conflitto di interessi?

- **NO**

ossia una relazione tra un soggetto delegante (principale) e uno delegato (agente), in cui il secondo ha il dovere fiduciario di agire nell'**interesse (primario)** del primo (es. il rapporto medico-agente e paziente-principale; avvocato-agente e cliente principale; banca-agente e cliente-principale)

la presenza di un **interesse secondario** nel soggetto delegato (di tipo finanziario o di altra natura)

In proposito Carney osserva: «[...] **la corruzione è la fase finale del conflitto di interessi**. Si può dire che tutti i casi di corruzione includono il conflitto di interessi, mentre non è sempre vero il contrario. Inoltre, la corruzione è molto spesso un crimine, mentre il conflitto di interessi incorpora un'**ampia gamma di comportamenti**, la maggior parte dei quali non costituisce reato [...]»; Carney G. (1998).



Fonte: [Emiliano Di Carlo](#)

- Dunque, **il conflitto di interessi non è un comportamento** (come la corruzione), ma **una situazione**, un insieme di circostanze che **creano o aumentano il rischio** che gli interessi primari possano essere compromessi dall'inseguimento di quelli secondari (Thompson 2009).



- La **corruzione è la degenerazione di un conflitto di interessi**, in quanto c'è sempre il prevalere di un interesse secondario su uno primario. **Il conflitto di interessi, invece, segnala solo la presenza di interessi in conflitto** (anche solo in modo potenziale o apparente).
- Il conflitto di interessi, a differenza della corruzione, è caratterizzato da una portata ben più ampia **di relazioni sociali ed economiche**, la maggior parte delle quali non è classificata come reato, nonostante la sua presenza possa tendenzialmente violare l'equilibrio socialmente accettabile tra l'interesse privato e i doveri e le responsabilità di un individuo.

Il conflitto di interessi.
Un caleidoscopio di situazioni a rischio

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 PRIVATI



• Relazioni “professionali future”

PANTOUFLAGE



• Relazioni “extra-istituzionali”

INCARICHI D’UFFICIO O EXTRA-ISTITUZIONALI



• Gravi ragioni di convenienza

...



L'accettazione di un dono o altra utilità può generare conflitto di interessi?

Cfr. **Webinar 13 Ottobre 2014**

Il divieto di accettare doni e altre utilità. Una regola che viene da lontano
(art. 4 Codice di Comportamento PA)



Un dono è una **transazione** che assume una **particolare formalità retorica**.

Un dono è un dono perché mormora o grida (dipende dalle circostanze)
“*Sono per te solamente e non devi fare niente per **contraccambiare***”.

Al di là se questo è vero oppure no, sta di fatto che al momento del donare, il donatore **non può esplicitamente richiedere** qualcosa in cambio se non vuole mettere in pericolo l'efficacia dell'intera transazione.

I doni possiedono un potere seduttivo, un'eloquenza, nonché la capacità di **trasformare le relazioni sociali**.

Un dono efficace è, pertanto, un dono che evoca **AMBIGUITA**

L'accettazione di un dono o altra utilità può generare conflitto di interessi?

Cfr. [Webinar 13 Ottobre 2014](#)

Il divieto di accettare doni e altre utilità. Una regola che viene da lontano (art. 4 Codice di Comportamento PA)



MUNUS (dono)

un DONO che obbliga a uno scambio, dalla radice “*mei*” che è proprio “dare in cambio”. “COMMUNIS” è propriamente chi ha in comune dei *munia* cioè dei doni da scambiarsi. Ora quando questo sistema di compensazione gioca all'interno di una stessa cerchia determina una “*comunità*”, un insieme di uomini uniti da questo legame di reciprocità

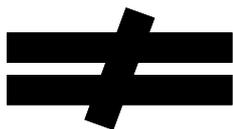
+

RE-(MUN)ER-ATIO
(interesse a ri-compensare)

=

PRINCIPIO DI RECIPROCIITA'

Interesse a ricompensare
(secondario)



Interesse pubblico
(primario)

La partecipazione ad associazioni o organizzazioni può generare conflitto di interessi?

Cfr. Articolo 5 Codice di Comportamento PA



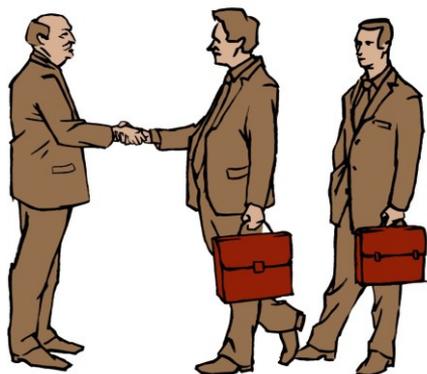
Si deve **comunicare l'appartenenza e/o la propria adesione** ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, **i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio**

L'Amministrazione, nei successivi trenta giorni, valuta la **compatibilità dell'adesione o dell'appartenenza del dipendente alle associazioni o alle organizzazioni**. Il presente comma non si applica all'adesione ai partiti politici, né ai sindacati.

Non si deve costringere altri dipendenti a aderire a associazioni o organizzazioni

Lo svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali può generare conflitto di interessi?

Cfr. P.N.A. pag. 39



© spazioetico

Il **cumulo** in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il **rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale**.

La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata **verso fini privati o impropri** determinati dalla volontà del dirigente stesso.

Le amministrazioni debbono adottare dei **criteri generali** per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi extra-istituzionali

in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni debbono valutare tutti i **profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali**

il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di **incarichi gratuiti**

Quali **altre relazioni** possono generare conflitto di interessi?

Cfr. **Articolo 6 Codice di Comportamento PA**



L'articolo 1, comma 41, della legge 190/2012 ha introdotto l'art. 6 bis nella legge 241/1990, rubricato "**Conflitto di interessi**".

- La disposizione stabilisce che *"Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*.
- La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel **Codice di comportamento**, in particolare negli articoli 6 e 7.



L'**articolo 6, comma 1 del Codice di Comportamento** dei dipendenti pubblici prevede il cosiddetto "**dovere di segnalazione**".

All'**atto dell'assegnazione all'ufficio**, il dipendente deve **informare 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:

- se in prima persona o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora **rapporti finanziari** con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;
- 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.



Quali **altre relazioni** possono generare conflitto di interessi?

Cfr. Articoli 6-7 Codice di Comportamento PA



Gli articoli 6 e 7 del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici prevedono che “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,

soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi,

soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente,

di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente.

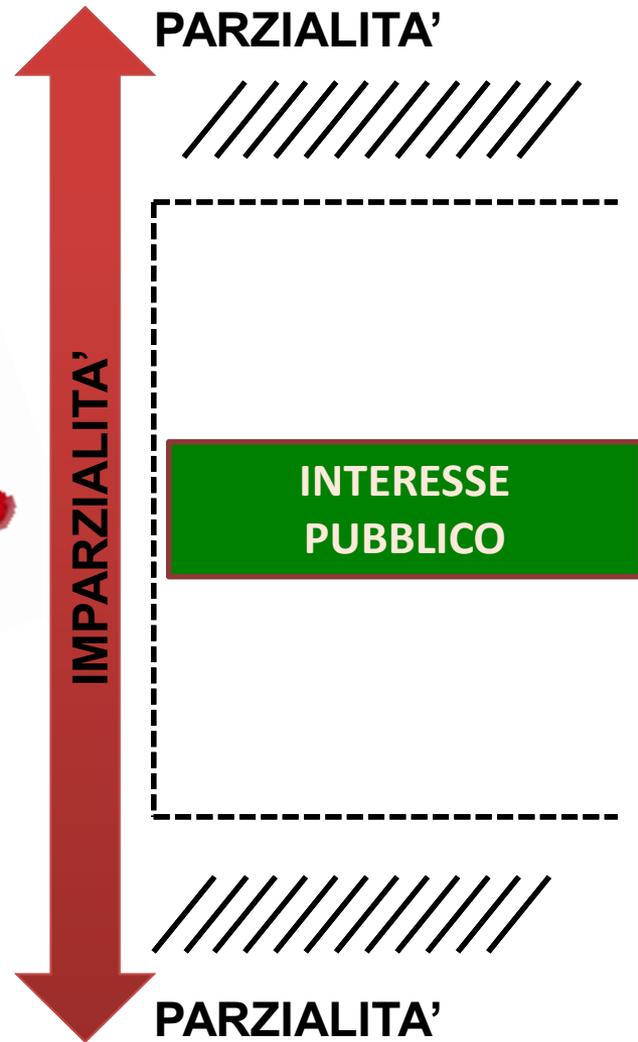
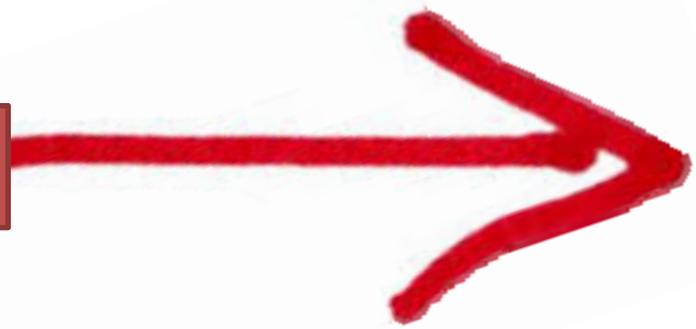
Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza”.

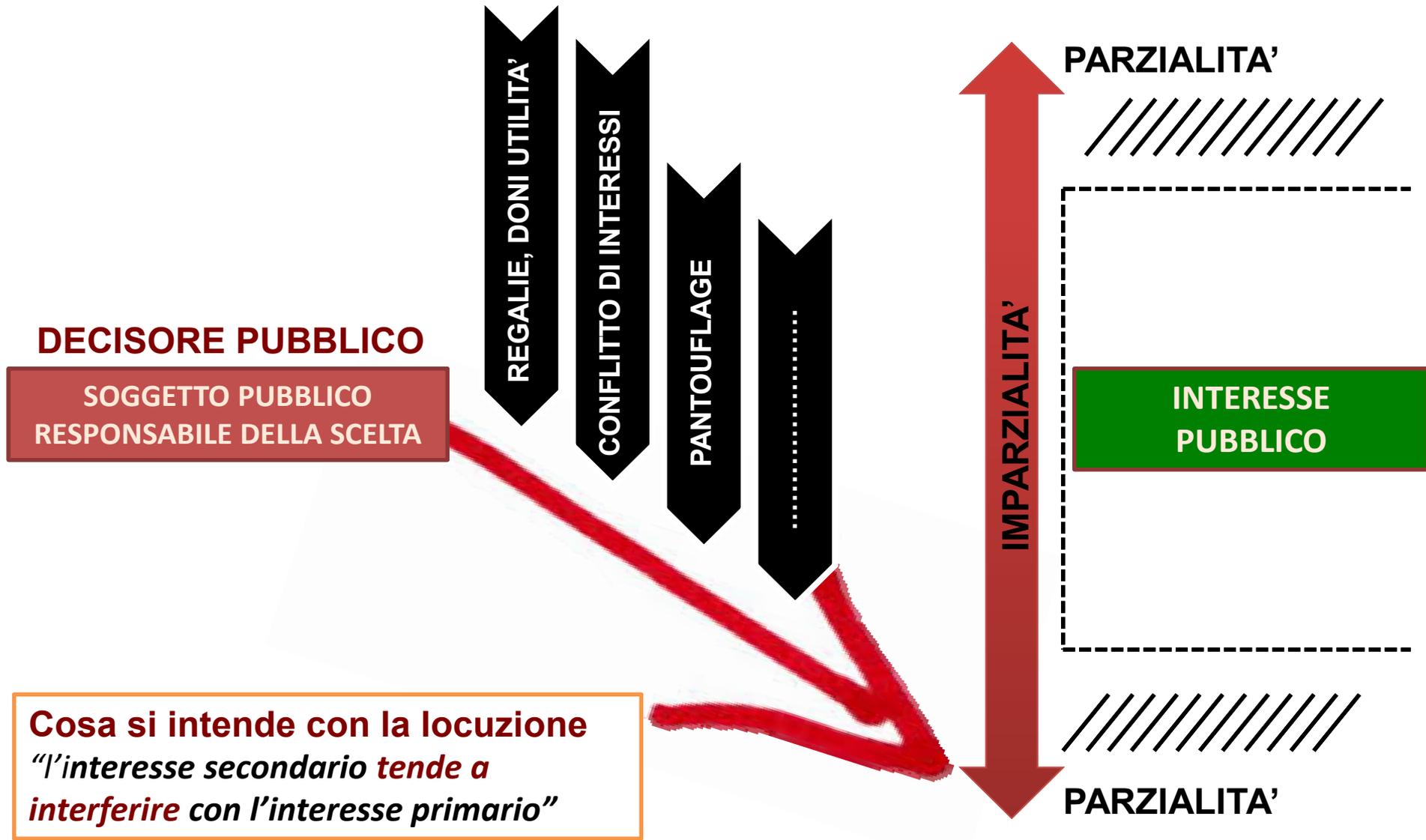
Cosa si intende con la locuzione
“l’interesse secondario tende a interferire con l’interesse primario”

DECISORE PUBBLICO

**SOGGETTO PUBBLICO
RESPONSABILE DELLA SCELTA**



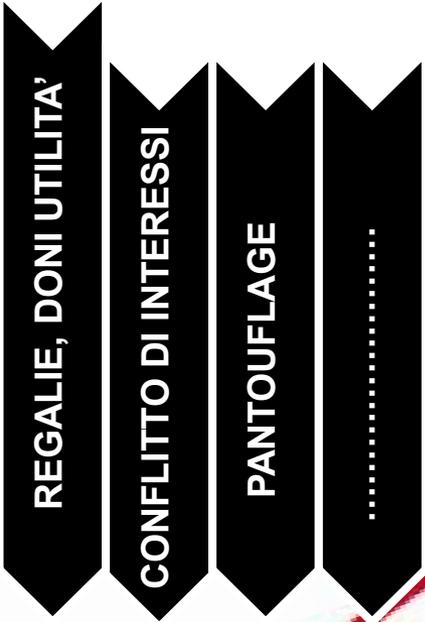
LINEARITA' DEL PROCESSO DECISIONALE PUBBLICO



**Cosa si intende con la locuzione
"l'interesse secondario tende a
interferire con l'interesse primario"**

CURVATURA DEL PROCESSO DECISIONALE PUBBLICO

1. LA DOPPIA CURVATURA



DECISORE PUBBLICO
SOGGETTO PUBBLICO
RESPONSABILE DELLA SCELTA

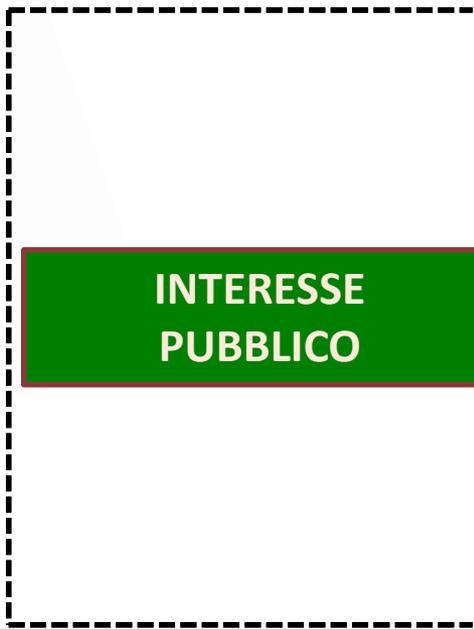
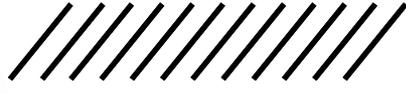


REAZIONE ETICA



scelta che compromette
l'efficacia del soggetto pubblico

PARZIALITA'

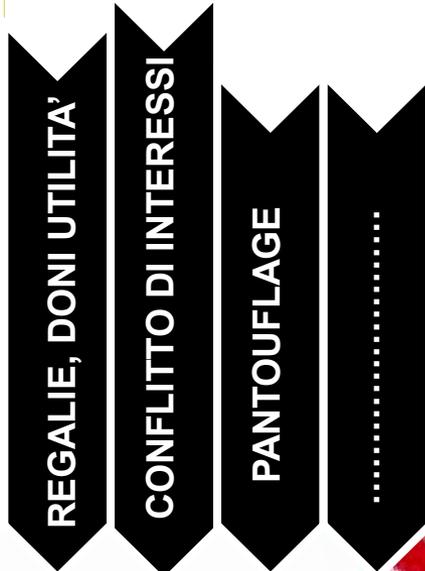


PARZIALITA'

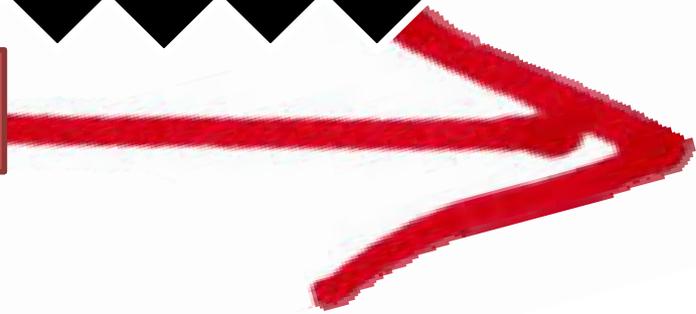
Il soggetto responsabile della scelta agisce sotto l'influenza delle forze che curvano la linearità decisionale, ma, sotto la spinta di una erronea e tardiva "reazione etica", sceglie di penalizzare il soggetto (i soggetti) che hanno contribuito a produrre la curvatura

CURVATURA DEL PROCESSO DECISIONALE PUBBLICO

2. LA LINEARITA' FALLACE



DECISORE PUBBLICO
SOGGETTO PUBBLICO
RESPONSABILE DELLA SCELTA



Il soggetto responsabile della scelta agisce sotto l'influenza delle forze che, tuttavia, non curvano la linearità decisionale (il soggetto responsabile ha una **"tenuta etica"** e sceglie tutelando l'interesse pubblico). Ciononostante, permane un concreto rischio di **indebolimento dell'immagine e della reputazione dell'amministrazione**

LINEARITA' DEL PROCESSO DECISIONALE PUBBLICO

3. LA CURVATURA NON ETICA

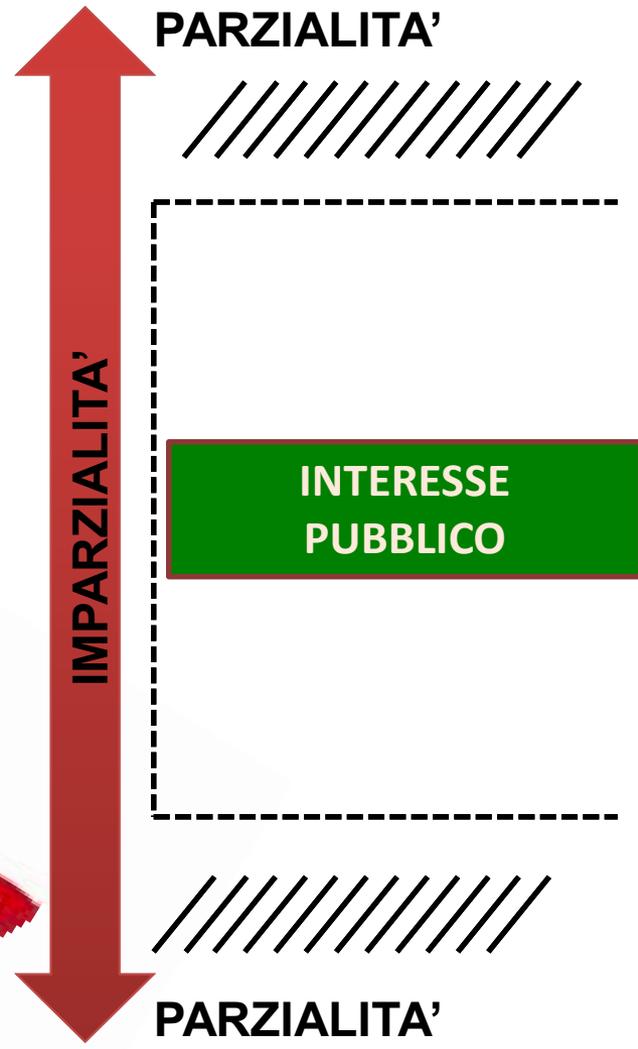
DECISORE PUBBLICO

SOGGETTO PUBBLICO
RESPONSABILE DELLA SCELTA



Il soggetto responsabile della scelta agisce sotto l'influenza delle forze che curvano la linearità decisionale. Oltre al "fallimento etico" con la compromissione dell'interesse pubblico si verifica anche un "fallimento reputazionale" dell'amministrazione

CURVATURA DEL PROCESSO DECISIONALE PUBBLICO



scelta che compromette la tutela dell'interesse pubblico



© spazioetico

Una definizione di “conflitto di interessi” per il settore pubblico

*Il conflitto di interessi reale (o attuale) è la situazione in cui l'**interesse secondario** (finanziario o non finanziario) di un **decisore pubblico** tende a interferire con l'**interesse primario dell'amministrazione pubblica**, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità.*

Terza parte

SUL CONCETTO DI “INTERESSE PRIMARIO”

... tra Bentham e Harrod...

... Amartya Sen

Cosa si intende per INTERESSE PRIMARIO dell'amministrazione pubblica?

L'**utilitarismo** (dal latino utilis, utile) è una dottrina filosofica di natura etica per la quale è "bene" (o "giusto") ciò che aumenta la felicità degli esseri sensibili.

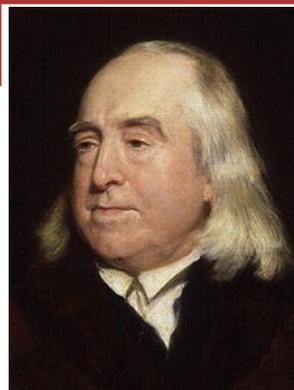
Roy Harrod



L'economista britannico R. Harrod (1900-1978) nel 1936 pubblica un articolo nel quale definisce l'**utilitarismo della regola**

UTILITARISMO BENTHAMIANO

L'utilitarismo trova una formulazione compiuta nel XVIII secolo a opera di **Jeremy Bentham**, il quale definì l'**utilità** come ciò che produce vantaggio e che rende minimo il dolore e massimo il piacere.



Jeremy Bentham

UTILITARISMO DEONTOLOGICO

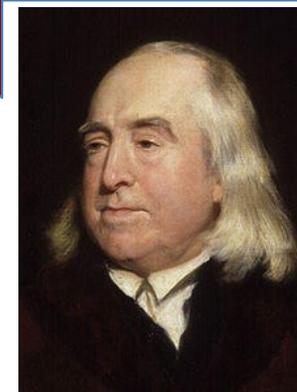
Harrod pensa che l'utilitarismo debba limitarsi a **stabilire quelle norme che, se seguite da tutti, garantirebbero effettivamente la produzione del massimo benessere collettivo.**

**Cosa si intende per INTERESSE
PRIMARIO dell'amministrazione
pubblica?**

- Finalità della **giustizia** è la **massimizzazione del benessere sociale**, quindi la massimizzazione della somma delle utilità dei singoli, secondo il noto motto benthamiano: "*Il massimo della felicità per il massimo numero di persone.*"
- L'utilitarismo è quindi una teoria della giustizia secondo la quale è "**giusto**" compiere l'atto che, tra le alternative, massimizza la felicità complessiva, misurata tramite l'utilità.
- Non hanno rilevanza invece considerazioni riguardo **alla moralità dell'atto, o alla doverosità, né l'etica supererogatoria.**

PROBLEMA!!!

**UTILITARISMO
BENTHAMIANO**

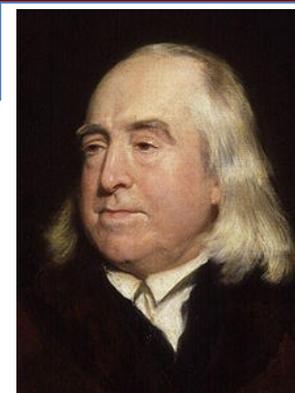


Jeremy Bentham

Cosa si intende per INTERESSE PRIMARIO dell'amministrazione pubblica?

- L'utilitarismo prende in considerazione solo le **conseguenze** delle nostre azioni.
- **Non vi è alcun giudizio morale aprioristico.** Si prenda ad esempio l'omicidio: questo atto può essere considerato "**giusto**" allorquando comporti come conseguenza uno stato sociale con maggiore utilità totale. Difatti potrebbe succedere che un solo individuo perda utilità dalla propria morte, allorché gli altri membri della comunità guadagnino in utilità dalla sua scomparsa

UTILITARISMO BENTHAMIANO



Jeremy Bentham

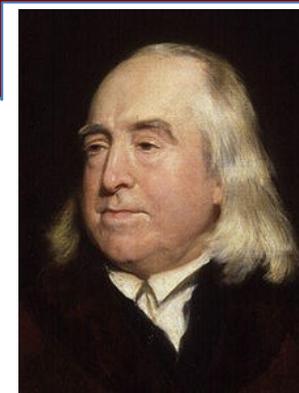
Cosa si intende per INTERESSE PRIMARIO dell'amministrazione pubblica?

- Quindi, potremmo dire che...
- **L'INTERESSE PRIMARIO di un'amministrazione pubblica viene perseguito se...**
- **Il decisore pubblico opera una scelta che produce *il massimo della felicità per il massimo numero di persone***



- **Nel caso di conflitto di interessi, invece, il decisore pubblico rischia di operare una scelta che potrebbe produrre il massimo della felicità per un numero minimo di persone**

**UTILITARISMO
BENTHAMIANO**



Jeremy Bentham

Cosa si intende per INTERESSE PRIMARIO dell'amministrazione pubblica?

Mantenendo l'analisi al livello individuale, un **agente posto di fronte a una scelta tra N alternative**, sarà portato a scegliere quella che ne massimizza la felicità (utilità).

Roy Harrod

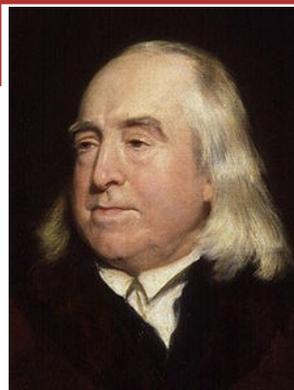


Non sono gli atti che devono produrre benessere, bensì **le regole la cui osservazione, se ispirata da una assoluta imparzialità, conduce a stabilire l'identità tra la ricerca dell'interesse privato e di quello collettivo**

UTILITARISMO BENTHAMIANO

UTILITARISMO DEONTOLOGICO

Bentham fa dell'etica una scienza quantificabile introducendo il concetto di **algebra morale**



Jeremy Bentham

L'utilitarismo potrebbe in tal modo assumere un **carattere deontologico** che ne attenua l'aspetto consequenzialistico. Le scelte devono essere **basate su principi** e tenere in considerazione gli individui coinvolti

**Cosa si intende per INTERESSE
PRIMARIO dell'amministrazione
pubblica?**

- Sul lungo periodo, l'**osservanza di regole generali consolidate** (come quelle che vietano la menzogna) **produce maggior benessere** rispetto al compimento di atti che possono nell'istante apparire più benefici.
- Per esempio, anche se in un qualche caso mentire si mostra più vantaggioso che dire la verità, quando si considera un numero elevato di casi, ci si rende conto del contrario e si comprende che **nessuna società potrebbe reggersi su una consolidata tendenza alla menzogna.**

Roy Harrod



**UTILITARISMO
DEONTOLOGICO**

Cosa si intende per INTERESSE PRIMARIO dell'amministrazione pubblica?

- Quindi, potremmo dire che...
- **L'INTERESSE PRIMARIO** di un'amministrazione pubblica viene perseguito se...
- **Il decisore pubblico opera una scelta in ottemperanza ad una regola che, se seguita da tutti, produrrebbe il massimo della felicità per il massimo numero di persone**



- **Nel caso di conflitto di interessi, invece, il decisore pubblico rischia di operare una scelta al fuori della regola e, agendo in tal modo, produrrebbe il massimo della felicità per un numero minimo di persone**

Roy Harrod



**UTILITARISMO
DEONTOLOGICO**

- Secondo l'utilitarismo **gli interessi coinvolti da una decisione dovrebbe essere inclusi nel calcolo delle conseguenze** di una decisione da prendere.
- Pertanto, tutte le parti coinvolte devono essere immediatamente messe al corrente del **rapporto di grave inimicizia** che intercorre, ad esempio, tra il R.U.P. e l'amministratore delegato di una delle società che partecipano alla gara ad evidenza pubblica.
- In questo modo, una decisione etica su come procedere può essere presa **collettivamente**.
- Una volta messi tutti a conoscenza di ciò, come gruppo possiamo considerare tutte le opzioni e le **conseguenze** su come procedere.
- Nel considerare come procedere, incoraggeremo ciascuna delle parti ad esaminare tutte le possibilità e a scegliere l'azione o le azioni che produrranno il **massimo della felicità per il massimo numero di persone**: la felicità, la salute, la dignità, l'integrità, la libertà.
- In questo modo sarò certo di aver perseguito l'**interesse primario** della mia organizzazione
- Poiché l'approccio normativo (deontologico) è basato su principi, **occorre prendere in considerazione tutte le leggi sovra-nazionali, nazionali e locali in questa materia**
- Inoltre, sarebbe il caso di consultare il proprio superiore gerarchico o, in alternativa l'RPC o altre figure interne all'amministrazione sul significato delle **norme inserite nel Codice di Comportamento** per capire come comportarsi in caso di rapporto di grave inimicizia che intercorre, ad esempio, tra il R.U.P. e l'amministratore delegato di una delle società che partecipano alla gara ad evidenza pubblica
- Occorre, inoltre, verificare se esiste una **specificata "politica"** che regola, all'interno della mia amministrazione, questa materia
- Considerando tutto questo sopra detto e **muovendomi all'interno di questo quadro di principi e norme**, sarò in grado di **valutare quale scelta produrrà il massimo della felicità per il massimo numero di persone**: la felicità, la salute, la dignità, l'integrità, la libertà
- In questo modo sarò certo di aver perseguito l'**interesse primario** della mia organizzazione

Jeremy Bentham

Roy Harrod

Soluzione in uno schema utilitaristico benthamiano

- Potremmo suggerire che l'amministrazione **NON NOMINI** qualcun altro all'interno che si occupi di quel procedimento per quanto concerne quella specifica gara, dal momento che, a seguito di una attenta valutazione, le **riconosciute competenze del R.U.P.** sulla materia oggetto permettono di assumere una **decisione** che garantisce la **massima utilità per tutte le parti in causa**. Questo, al di là di ciò che potrebbe pensare l'opinione pubblica che conosce (o conoscerà) le circostanze che mettono il R.U.P. nella posizione di grave inimicizia con l'amministratore delegato di una delle società che partecipano al bando

SCELTA INCLUSIVA MA A RISCHIO DI PARZIALITA' E NON CREDIBILE

Soluzione in uno schema utilitaristico harrodiano

- Potremmo suggerire che l'amministrazione **NOMINI** qualcun altro all'interno che si occupi di quel procedimento almeno per quanto concerne quella specifica gara, dal momento che il rapporto di grave inimicizia è causa di conflitto di interessi, **così come sancito da una specifica norma del Codice di Comportamento della PA**. La norma, infatti, si fonda sul principio secondo cui è prioritario che l'amministrazione promuova, nei confronti dell'opinione pubblica, un'immagine di integrità, al fine di consolidare il rapporto fiduciario con la cittadinanza.

SCELTA IMPARZIALE E CREDIBILE, MA NON INCLUSIVA

Jeremy Bentham

Roy Harrod

Questione

- Ma se il **decisore pubblico** operasse una scelta in ottemperanza ad una regola che, se seguita da tutti, produrrebbe il massimo della felicità per il massimo numero di persone, siamo veramente sicuri che avremo, come naturale conseguenza, il perseguimento dell'interesse pubblico (o interesse primario)?
- Nelle scelte pubbliche esistono anche **altri interessi** che non sono propri solo del decisore, ma anche **di coloro nei confronti dei quali la decisione produrrà i suoi effetti**
- In una moderna concezione del “conflitto di interessi”, occorre, a mio parere, introdurre anche tali “**ulteriori**” interessi, che non bisogna “evitare” o da cui non occorre “**proteggersi dal conflitto**”, ma che, invece, occorre “**invitare**” e nei confronti dei quali occorre “**promuovere il conflitto**”.



Roy Harrod

SCELTA IMPARZIALE
E CREDIBILE, MA
NON INCLUSIVA



Jeremy Bentham

SCELTA INCLUSIVA MA PARZIALE E
NON CREDIBILE

- Le **scelte** pubbliche dovrebbero essere formate utilizzando come **<base informativa>** le libertà di cui godono gli individui
- Nella teoria di Amartya Sen una possibile soluzione alle questioni relative ai conflitti di interesse è coinvolgere il maggior **numero** possibile e le più diverse **“qualità”** di interessi all’interno del processo decisionale
- **PARTECIPAZIONE**



Amartya Sen

**SCelta
IMPARZIALE ED
INCLUSIVA**



Roy Harrod

**SCelta IMPARZIALE E
CREDIBILE, MA NON
INCLUSIVA**



Jeremy Bentham

**SCelta INCLUSIVA MA PARZIALE E NON
CREDIBILE**

Cosa si intende per INTERESSE PRIMARIO dell'amministrazione

pubblica?

- Quindi, potremmo dire che...
- **L'INTERESSE PRIMARIO** di un'amministrazione pubblica viene perseguito se...
- **Il decisore pubblico, che si muove all'interno dei limiti regolati dalle norme sul conflitto di interessi (imparzialità), opera una scelta attraverso un processo decisionale inclusivo, cioè, coinvolgendo tutti i possibili interessi che hanno a che fare con la scelta (inclusività), in modo tale da produrre una decisione imparziale che valorizzi al massimo le differenze esistenti tra individui e interessi**



- **Nel caso di conflitto di interessi, invece, il decisore pubblico rischia di operare una scelta "parziale" e "esclusiva", cioè, chiusa alla partecipazione degli interessi coinvolti.**

Amartya Sen



**OLTRE
L'UTILITARISMO**



Il solo ambito nel quale una valutazione fondata sulla ragione può avere luogo è dunque quello pubblico: una **valutazione pubblica aperta** a punti di vista esterni “basata su diverse esperienze vicine e lontane”.

La valutazione pubblica è caratterizzata da **apertura** (contrapposta a provincialismo) e **imparzialità** e dall’esistenza di uno **spazio per il dissenso e il conflitto** (fra interessi, fra punti di vista, fra idee di giustizia).

Amartya Sen

Quarta parte

LA GESTIONE DEI CONFLITTI DI INTERESSI
... Doveri di segnalazione, obbligo di astensione...

Come possiamo identificare un conflitto di interessi?

Le 6 “P”

Pubblico vs. privato

Ho interessi personali o privati che possono entrare in conflitto, o essere percepiti in conflitto con il mio ruolo pubblico?

Potenzialità

Potrebbero esserci vantaggi per me ora, o in futuro, che potrebbero mettere in dubbio la mia obiettività?

Percezione

Ricorda, la percezione è importante. Come sarà visto il mio coinvolgimento nella decisione/azione dagli altri?

Proporzionalità

La mia partecipazione alla decisione appare equa e ragionevole in tutte le circostanze?

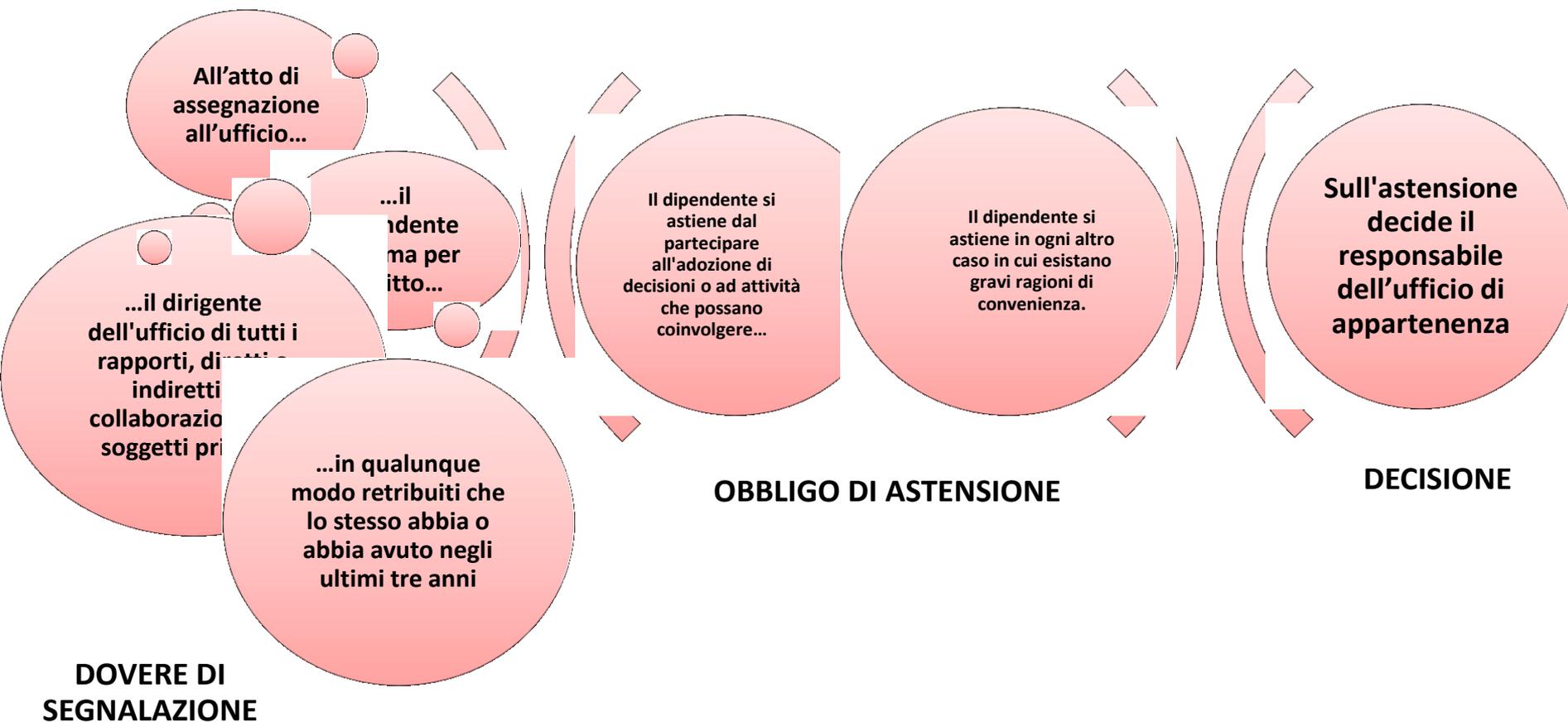
Prontezza mentale

Quali sono le conseguenze se ignoro un conflitto di interessi? Che cosa succederà se il mio coinvolgimento sarà messo pubblicamente in discussione?

Promesse

Ho, per caso, fatto promesse o mi sono impegnato con qualcuno in relazione alla materia. Ci guadagnerò o ci perderò dalla decisione/azione?

Come possiamo GESTIRE il conflitto di interessi?



Come possiamo **GESTIRE** il conflitto di interessi?

La segnalazione del conflitto deve essere **indirizzata al dirigente**

Il dirigente destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve **rispondere per iscritto** al dipendente

Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il **dirigente dovrà avocare a sé** ogni compito relativo a quel procedimento.

Qualora il conflitto riguardi il dirigente a valutare le iniziative da assumere sarà il **responsabile per la prevenzione**

Quali sono le potenziali conseguenze di un conflitto di interessi mal gestito?

RESPONSABILITA' DISCIPLINARE DEL DIPENDENTE

- suscettibile di essere sanzionato con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento

ILLEGITTIMITA DEL PROCEDIMENTO E DEL PROVVEDIMENTO CONCLUSIVO

- quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Come possiamo **GESTIRE** il conflitto di interessi?



Situazioni di conflitto di interessi **non possono essere evitate semplicemente vietando** ai funzionari pubblici di avere una loro vita privata fatta di interessi, di capacità, di passioni, ecc.



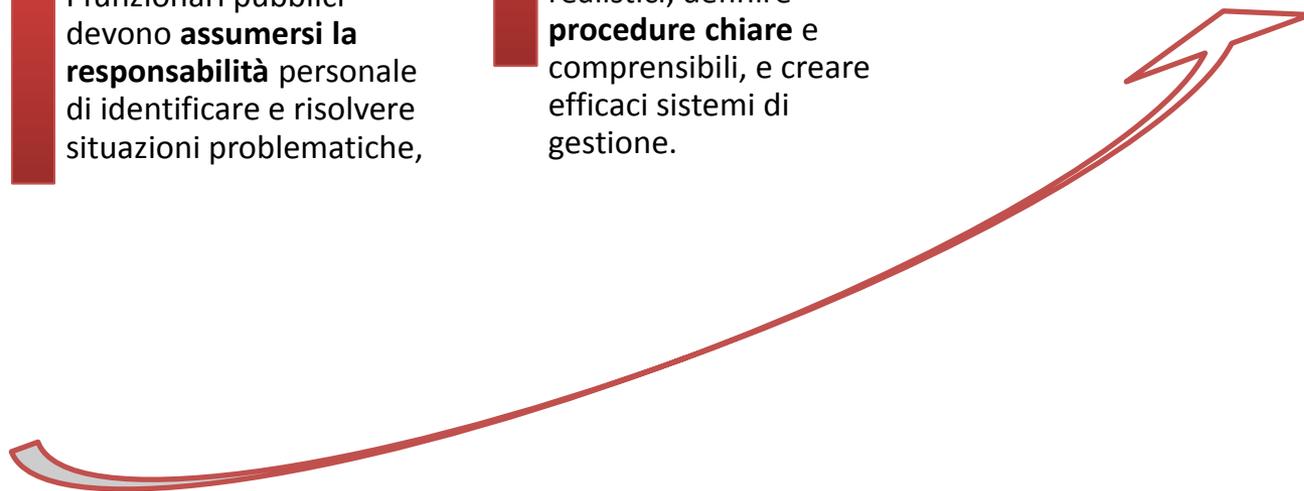
I funzionari pubblici devono **assumersi la responsabilità** personale di identificare e risolvere situazioni problematiche,



Le amministrazioni pubbliche devono **fornire quadri regolamentari** realistici, definire **procedure chiare** e comprensibili, e creare efficaci sistemi di gestione.



Devono inoltre fornire **formazione/informazione** sul tema, garantire che i funzionari effettivamente si conformino alla lettera e allo spirito di tali norme.



Quinta parte

LA FORMAZIONE VALORIALE E IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI

... ovvero del rafforzamento dello spazio etico dei dipendenti pubblici...

FORMAZIONE GENERALE CON APPROCCIO VALORIALE IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI

• WEBINAR

- Il divieto di accettare doni e altre utilità. Una regola che viene da lontano
- (art. 4 Codice di Comportamento PA)

**Webinar 13
 Ottobre 2014**

**Webinar 20
 Ottobre 2014**

- L'approccio valoriale. L'istituto del "whistleblowing" nella strategia preventiva degli eventi di corruzione
- (art. 8 Codice di Comportamento PA)

- Trasparenza e trasparentismi
- (art. 9 Codice di Comportamento PA)

**Webinar 28
 Novembre 2014**

**Webinar 28
 Febbraio 2014**

- Pillole di integrità. Il ruolo della leadership per stabilire i fondamenti di una cultura etica dell'amministrazione
- (art. 13 Codice di Comportamento PA)

- L'approccio valoriale. Il codice di comportamento e gli obblighi di astensione in caso di conflitto di interesse
- (artt. 6 e 7 Codice di Comportamento PA)

**Webinar 2
 Febbraio 2015**

• PRESENTAZIONI SU SLIDESHARE (http://www.slideshare.net/m_dirienzo)

Cosa significano i termini "munus" e "remuneratio"?

MUNUS (dono)
 un DONO che obbliga a uno scambio, dalla radice "mā" che è proprio "stare in cambio". "COMMUNIS" è propriamente chi ha in comune dei munus cioè dei doni da scambiarsi. Ora quando questo sistema di compensazione gioca all'interno di una stessa cerchia determina una "comunità", un insieme di uomini uniti da questo legame di reciprocità.

RE-(MUN)ER-ATIO (atto del ri-compensare)

PRINCIPIO DI RECIPROCITA'

slideshare

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

... ovvero della "comunità Forze".

È, poi, dopo successivi passaggi nella questione del suo "dilemma etico", va finalmente a riferire alla componente politica.

Così il dottor Rossi decide di portare direttamente con il Sindaco della faccenda.

Il Sindaco, con spaziosa franchezza, rivela che quell'agente è uno **operatore economico locale** e che il dottor Rossi avrebbe bene a non invadere quel campo.

Observa la vera natura del "pactum sceleris", cioè, la subordinazione/asservimento del potere pubblico ad interessi privati.

slideshare

La storia delle dottrine politiche, sociali e morali ci illustra come gli individui tendano a restringere gli spazi di asimmetria informativa tra autorità e cittadini, mentre questi ultimi rivendicano un ruolo di centralità e di partecipazione nelle scelte.

slideshare

A RISCHIO DI FALLIMENTO ETICO

Il rischio di fallimento etico è legato alla mancanza di integrità e alla perdita di credibilità.

Leader Passivo (Laissez-faire): Può indurre in fallimento il gruppo, può ridurre la produttività, può compromettere la reputazione del gruppo e la fiducia dei collaboratori.

Leader orientato all'obiettivo: Può indurre in fallimento il gruppo, può ridurre la produttività, può compromettere la reputazione del gruppo e la fiducia dei collaboratori.

Leader Trasformativo: Può indurre in fallimento il gruppo, può ridurre la produttività, può compromettere la reputazione del gruppo e la fiducia dei collaboratori.

slideshare

PROGETTO "Interventi a supporto delle Riforme della PA"

UNA ATTIVITA' 3 - LA TERZA INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

Il conflitto di interessi.
 Un caleidoscopio di situazioni a rischio

Massimo Di Rienzo
 max.dierenzo@formezpa.it
 Formez PA
 Roma, 2 febbraio 2015

slideshare

Bibliografia

- Bruno Toaldo S.D., Libertà e Democrazia nel pensiero di Amartya Sen
- Lankester T., Conflict of Interest: A Historical and Comparative Perspective
- Mafunisa MJ, Conflict of interest: ethical dilemma in politics and administration
- New Zealand Office of the Auditor-General, Managing conflicts of interest: Guidance for public entities
- OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - Guidelines
- OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - Toolkit
- Stuart C. Gilman, Ph.D., with Joshua Joseph and Cheryl L. Raven, Conflicts of interest: balancing appearances, intentions and values
- Western Australia Corruption and Crime Commission, Conflicts of Interest - Guidelines for the Western Australia Public Sector

Siti di interesse

- [Emiliano Di Carlo](#)
- [U.S. Ethics Resource Center](#)
- [The W. Maurice Young Centre for Applied Ethics](#)



Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento della Funzione pubblica



Formez PA



MASSIMO DI RIENZO

Website: [@spazioetico](#)

Email: m_dirienzo@hotmail.com

Tel. 3334158347

Linkedin: it.linkedin.com/in/massimodirienzo/

Skype: massimo.di.rienzo

BUON LAVORO!!!