



**DOCUMENTO METODOLOGICO (*POSITION PAPER*)
PRELIMINARE ALLA DEFINIZIONE DI LINEE GUIDA
PER LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI (Cdl)
NELLA SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
[PP Cdl]**

1. PREMessa: GESTIRE IL RISCHIO DEL CONFLITTO DI INTERESSI (Cdl)

La strategia di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche, che viene espressamente richiesta dalla legge n. 190/2012, nonché richiamata dai diversi Piani Nazionali Anticorruzione (PNA) succedutesi negli anni, presuppone la gestione del rischio “corruttivo”.

Negli ultimi anni, contrariamente a quanto avvenuto in passato, quando il rischio di corruzione veniva associato esclusivamente a comportamenti penalmente rilevanti e gestito esclusivamente con politiche repressive dall'autorità giudiziaria, si è fatta strada la consapevolezza della necessità di strategie preventive, in grado di ridurre la probabilità di commissione dei reati e del verificarsi di casi di *mala gestio in danno al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa*.

La consapevolezza della necessità di strategie preventive ha indotto le organizzazioni pubbliche e private ad adottare sistemi di gestione, modelli organizzativi e piani di prevenzione con l'obiettivo di ridurre il rischio di fallimento etico e di cattiva gestione dei processi.

La legge n. 190 del 06.11.2012, al fine di prevenire il fenomeno corruttivo, inteso anche come *mala gestio*, ha introdotto l'obbligo dell'adozione del PTPCT per le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici, le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

Il processo di *risk management* – funzionale alla individuazione delle misure, da inserire nel PTPCT, più adeguate a ridurre il rischio che si verifichino ipotesi di corruzione - segue un iter articolato, con un focus particolare sui processi organizzativi e i procedimenti correlati.

Tuttavia, il rischio di corruzione sembra avere particolari caratteristiche che richiedono di guardare oltre la dimensione strettamente organizzativa.

Innanzitutto, la corruzione (intesa come illecito penale) è un evento difficilmente identificabile ed abbastanza raro: l'Amministrazione pubblica non è piena di agenti corrotti, mentre sono molto diffuse relazioni ambigue e situazioni di Conflitto di interessi (“Cdl”) che sono a un passo dall'essere corruzione, ma che non degenerano in una condotta illecita.

Invero, come sarà evidenziato nel prosieguo, la definizione proposta di Cdl è una situazione di rischio, non un comportamento che genera un danno.

Infatti, perché si abbia un Cdl è sufficiente la presenza di un interesse secondario che tenda a interferire in modo reale, potenziale e/o apparente con l'interesse primario della PA, a prescindere dal



fatto che il primo prevalga sul secondo.

A differenza del CdI, nella corruzione il soggetto coinvolto fa prevalere i suoi interessi secondari sull'interesse primario, abusando quindi del suo potere.

Dunque, la corruzione richiede la presenza di tre elementi: 1) l'interesse primario della PA; 2) un interesse secondario (finanziario o non finanziario) del soggetto agente; 3) il prevalere dell'interesse secondario a danno di quello primario.

I primi due elementi coincidono con quelli della definizione di CdI.

A cambiare è il terzo elemento: mentre il CdI è una situazione di rischio, nella corruzione la situazione di rischio degenera in un comportamento illecito.

In questo senso, la corruzione include qualsiasi forma di abuso di potere volta ad estrarre benefici privati, per se stessi e/o per la propria organizzazione (*ad es.*, tangente, nepotismo, favoritismo, clientelismo, appropriazione indebita, capture).

Per tale motivo, studiare il CdI significa anche tener conto di un'importante antecedente della corruzione, giacché quest'ultima costituisce una degenerazione del primo.

In tale contesto, si inquadra la progressiva tendenza a ridefinire il rischio di corruzione verso una più attenta analisi dei CdI ravvisabile anche nell'evoluzione della definizione di "corruzione" contenuta nei diversi Piani Nazionali Anticorruzione succedutisi nel tempo (PNA).

I vari aggiornamenti del PNA contengono definizioni di "corruzione" piuttosto diverse:

- ❖ PNA 2013: corruzione = "*situazione in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontra l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*";
- ❖ PNA 2015: corruzione = "*maladministration*" = "*assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari*";
- ❖ PNA 2016: il PTPC deve:
 - ridurre ogni spazio possibile "*all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche*" [decisione, condizionamento improprio, interessi particolari];
 - garantire la "*posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa ad una decisione amministrativa*";
- ❖ PNA 2017: corruzione = "*assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa di condizionamenti impropri*";
- ❖ PNA 2019: finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali.

Dalla disamina delle definizioni date nei diversi PNA, si evince che, nel corso del tempo, l'attenzione, dall'atto (decisione) "inquinato" da interferenze e condizionamenti esterni, si è spostata al pregiudizio potenziale, cioè agli effetti che si verrebbero a determinare in un possibile scenario nel quale



l'interesse primario posto a presidio della funzione pubblica è minacciato.

I "fattori abilitanti" del rischio di corruzione sono rappresentati dalla convergenza di interessi e Cdl e la cultura della valutazione del rischio di corruzione connesso a tali situazioni rappresenta, tra gli altri, il futuro della prevenzione della corruzione.

La gestione del Cdl deve essere a carico dell'organizzazione perché il rischio non è limitato alla mera validità dell'atto o della procedura; esso si propaga al processo organizzativo e rappresenta un fattore di rischio, un meccanismo di base della corruzione.

Al contempo, la valutazione di una situazione di Cdl deve diventare competenza specifica del personale di un'Amministrazione.

L'obiettivo di questo *Position Paper*, pertanto, non è la mera indicazione di misure finalizzate a combattere la corruzione, anche se latamente intesa, ma anche il favorire l'individuazione esatta dei casi di Cdl e fornire indirizzi per la loro gestione.

2. LA NORMATIVA SUL CONFLITTO DI INTERESSI (Cdl)

L'esigenza di arginare il fenomeno della corruzione nelle pubbliche amministrazioni ha comportato l'adozione della legge n. 190/2012, in linea con quanto stabilito dall'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU (UNCAC) il 31.12.2003 e ratificata ai sensi della legge 03.08.2009, n. 116, e dagli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, adottata a Strasburgo il 27.01.1999 e ratificata ai sensi della legge 28.06.2012, n. 110.

La legge n. 190/2012 (c.d. legge "anticorruzione") si basa sul principio secondo il quale i fenomeni di corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche vanno affrontati e combattuti anche prima che i fenomeni corruttivi si siano consumati.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, il legislatore del 2012 ha stabilito una serie di meccanismi preventivi a tutela e difesa della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità dell'apparato pubblico; tra le diverse misure previste (piano di prevenzione, misure di trasparenza, garanzie per chi denuncia illeciti, *pantoufle*) è stata predisposta anche la disciplina del conflitto di interessi che poi è confluita nell'art. 6-bis della legge n. 241/1990.

Tale ultima disciplina ha lo scopo primario e fondamentale di impedire un uso distorto dell'interesse pubblico o, comunque, il verificarsi di indebiti condizionamenti, distorsioni e sviamenti del potere amministrativo dai suoi fini istituzionali, dovuti a interessi egoistici e personali del funzionario agente.

Invero, come si è evidenziato *supra*, la tutela anticipatoria, principio cardine della legge n. 190/2012, si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione del Cdl, anche se, come in più occasioni precisato dal Consiglio di Stato, non vi è una necessaria coincidenza tra conflitto di interessi e corruzione, atteso che "[q]uanto all'interesse rilevante per l'insorgenza del conflitto, la norma [...] va intesa come operante indipendentemente dal concretizzarsi di un vantaggio". (cfr. Cons. Stato, Sez. V,



11.07.2017, n. 3415; Cons. Stato, Sez. V, 14.05.2018, n. 2853; Cons. Stato, Sez., III, 02.04.2014, n. 1577).

L'azione preventiva della corruzione è divenuta un principio generale di diritto amministrativo con l'introduzione dell'art. 6-bis alla legge n. 241/1990 (avvenuta a cura dell'art. 1, comma 41, della legge n. 190/2012), che sancisce l'obbligo di astensione e di segnalazione di ogni situazione di Cdl, anche potenziale, a carico del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale.

In particolare, l'art. 6-bis della legge n. 241/1990 ha, per sua natura, una finalità essenzialmente organizzativa giacché - come testé sottolineato - essa è preordinata ad assicurare innanzitutto l'integrità del funzionario, ai sensi degli artt. 54 e 98 Cost., e, per tale via, la legalità ed il prestigio dell'apparato pubblico, nonché la fiducia del cittadino nel corretto esercizio del potere amministrativo.

Nel nostro ordinamento non esiste una definizione di Cdl univoca e generale, né tantomeno una norma che preveda analiticamente tutte le ipotesi e gli elementi costitutivi di tale fattispecie.

E' con l'entrata in vigore dell'art. 6-bis della legge n. 241/1990 che la nozione giuridica di Cdl finisce col risultare coincidente con il senso comune del concetto secondo cui il conflitto di interessi è "una condizione di fatto e poi di diritto che si verifica quando viene affidata una responsabilità decisionale a un soggetto che ha interessi personali, professionali o familiari in contrasto con l'imparzialità richiesta da tale responsabilità, che può così venire meno a causa degli interessi divergenti in causa".

In altre parole, il Cdl è un insieme di condizioni in base alle quali un giudizio riguardante un interesse primario (dell'Amministrazione, "IPA") tende a essere indebitamente influenzato da un interesse secondario (ad es., finanziario, personale o familiare).

Nella teoria generale dell'analisi economica del diritto, un Cdl si determina tutte le volte in cui a un soggetto giuridico ("agente") sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (cd. interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, a essere titolare, *de iure vel de facto*, di un diverso interesse, la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell'interesse funzionalizzato.

Non rileva particolarmente se tale interesse derivi da situazioni affettive, familiari o economiche: è sufficiente che sussistano due interessi in contrasto economico - quello funzionalizzato e quello, di qualsiasi natura, dell'agente.

La sussistenza dei due interessi in contrasto viola il principio generale di imparzialità dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 Cost., secondo il quale le scelte adottate dall'agente devono essere compiute nel rispetto della regola dell'equidistanza da tutti coloro che vengano a contatto con il potere pubblico.

La funzione pubblica deve essere svolta in maniera imparziale e indipendente rispetto ai diversi interessi in gioco: l'agente deve essere neutrale anche rispetto al proprio coinvolgimento.

In caso contrario, si ha un Cdl che danneggia e mette in pericolo l'imparzialità e l'immagine della Pubblica Amministrazione.



Ne consegue che nessun agente può compiere – in nome e per conto della persona giuridica di appartenenza - atti da cui possano derivare benefici propri o di terzi; altrimenti, risulterebbe violato il principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

Inoltre, in questa fase, è perseguito un ulteriore obiettivo diverso ma complementare, vale a dire “*la cura di un interesse immateriale dell'Amministrazione*”.

Si tratta di un interesse al medesimo tempo sostanziale e immateriale: sostanziale, dal lato dei consociati, perché garantisce la giustizia attraverso la uguaglianza delle posizioni, la parità di trattamento e la conseguente tutela della concorrenza; immateriale, dal lato dell'Amministrazione, perché tutela anche l'immagine imparziale del potere pubblico.

Anche la situazione di pericolo, definibile come “*agire in Cdl*”, danneggia *ex se* l'interesse pubblico immateriale suddetto.

L'art. 6-bis della legge n. 241/1990 (introdotto, come detto, dall'art. 1, co. 41 della legge n. 190/2012 e applicabile come norma generale anche ai settori dei concorsi pubblici e dei contratti pubblici) prevede l'obbligo di astensione dell'agente in caso di CIN “*anche potenziale*”.

In tal modo, emerge nitidamente la volontà del legislatore di impedire *ab origine* il verificarsi di situazioni di interferenza idonee, anche solo in astratto, a compromettere l'immagine, l'imparzialità ed il buon andamento dell'apparato pubblico agente.

La norma, di cui si discute, pone, pertanto, a carico del soggetto agente un obbligo di comportamento che prescinde dall'esito, dallo specifico risultato del procedimento: il legislatore ritiene chiaramente che anche il semplice sospetto di una possibile influenza sull'agire dell'amministrazione di interessi personali riconducibili ad organi coinvolti nella formazione della decisione autoritativa sia idoneo a pregiudicare l'immagine della pubblica amministrazione, la credibilità della stessa e, in ultima analisi, l'affidamento dell'amministrato sul comportamento imparziale e corretto dei pubblici apparati.

Parimenti, al fine di scongiurare determinate situazioni, l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, nel testo modificato dalla ridetta legge n. 190/2012, prevede la verifica o la dichiarazione di situazioni di Cdl anche potenziale.

Il medesimo fine è perseguito dall'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 16.04.2013 che prevede l'obbligo di astensione anche nel caso in cui sussistano “*gravi ragioni di convenienza*”.

Infine, l'art. 51 c.p.c. contiene anche esso ipotesi tipizzate di Cdl che conducono all'obbligo di astensione, nonché il riferimento alle medesime “*gravi ragioni di convenienza*” di cui all'art. 7 d.P.R. n. 62/2013.

In sintesi: nell'ordinamento è presente il concetto di Cdl non tipizzato.

Si deve tenere presente, in merito, che l'art. 6-bis della l. n. 241/1990 recita semplicemente: “*Il responsabile del procedimento e i titolari [...] devono astenersi in caso di conflitto di interessi segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*”; similmente si esprime l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

La norma, quindi, non definisce le situazioni di Cdl, la cui nozione non può che essere ricavata dall'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013 che riguarda specificatamente il Cdl a carico dei dipendenti pubblici.



Dal canto suo, l'art. 7 citato contiene la elencazione di conflitti tipizzati (rapporto di coniugio, parentela, tutoraggio, etc.) e vi aggiunge una norma di chiusura riguardante "gravi ragioni di convenienza", non utilizzando esplicitamente il concetto di Cdl potenziale.

Si tratta di situazioni da definire non "tipizzate" ma "qualificate teleologicamente".

In sostanza, rilevano sia palesi situazioni di Cdl, sia situazioni di Cdl (in questo senso) potenziali, perché tale nozione include non soltanto le ipotesi di Cdl attuale e concreto, ma anche quelle che potrebbero derivare da una condizione non tipizzata ma ugualmente idonea a determinare il rischio.

Tali situazioni non possono essere individuate con riferimento a un numero aperto, indeterminato e indefinito di rapporti e relazioni dell'agente, ma devono essere indagate, come già accennato, solo alla luce dell'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013 e dell'art. 51 c.p.c..

La struttura delle due norme è, infatti, identica e complementare: nel primo comma l'art. 51 c.p.c., con parole diverse, ripercorre le ipotesi di cui all'art. 7, primo periodo, d.P.R. n. 62/2013, mentre nel secondo comma lo stesso art. 51 c.p.c. si riferisce esattamente alle "gravi ragioni di convenienza" come il penultimo comma del citato art. 7 d.P.R. n. 62/2013.

Rappresentano situazioni di "Cdl potenziale" quelle che, per loro natura, pur non costituendo allo stato una delle situazioni tipizzate, siano destinate ad evolvere in un Cdl tipizzato (*ad es.*, un fidanzamento che si risolva in un matrimonio determinante la affinità con un concorrente); ciò, con riferimento sia alle previsioni esplicite riguardanti sia il rapporto di coniugio, parentela, affinità e convivenza, sia alla possibile insorgenza di una frequentazione abituale, sia al verificarsi di altre situazioni tipizzate (pendenza di cause, rapporti di debito o credito significativi, ruolo di curatore, procuratore o agente, ovvero di amministratore o gerente o dirigente di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti).

Rientrano in tale ambito, inoltre, quelle situazioni che possano favorire l'insorgere di un rapporto di favore o comunque di non indipendenza e imparzialità in relazione a rapporti pregressi, solo però se inquadrabili nelle categorie dei Cdl tipizzati.

Si pensi a una situazione di pregressa frequentazione abituale (un vecchio compagno di studi) che ben potrebbe risorgere (dove la potenzialità) o comunque ingenerare dubbi di parzialità (dunque le gravi ragioni di convenienza).

Entrambi i tipi di situazione, quelle che evolvono *de futuro* verso il Cdl e quelle che favoriscono *de praeterito* il Cdl, costituiscono la declinazione delle "gravi ragioni di convenienza", in cui si risolvono, e anche del "Cdl potenziale".

In sostanza, la qualificazione "potenziale" e le "gravi ragioni di convenienza" sono espressioni equivalenti perché teleologicamente preordinate a contemplare i tipi di rapporto destinati, secondo l'*id quod plerumque accidit*, a risolversi (potenzialmente) nel Cdl per la loro identità o prossimità alle situazioni tipizzate.

In tal senso, si è espresso il Consiglio di Stato nel parere 05.03.2019, n. 667 sullo schema di Linee guida ANAC aventi ad oggetto "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici", in attuazione dell'articolo 213, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".



Tuttavia, proprio poiché l'aggettivo "potenziale" rende ambigua la qualificazione della situazione di Cdl che impone l'obbligo di astensione dell'agente chiamato a svolgere una determinata attività all'interno dell'ufficio pubblico, e l'espressione "gravi ragioni di convenienza" è ancora generica, è opportuno precisare che possono configurarsi ipotesi di potenziale Cdl, con conseguente obbligo di astensione, solo quando ragionevolmente l'agente chiamato a svolgere una determinata attività si trovi in una posizione personale e/o abbia relazioni con terzi che possono, anche astrattamente, inquinare l'imparzialità dell'azione amministrativa, con riferimento alla potenzialità del verificarsi di una situazione tipizzata di Cdl.

In definitiva, l'obbligo di astensione, dettato dal predetto regime, opera, quindi, in tutte le ipotesi in cui sia riscontrabile una situazione personale, di fatto o giuridica, che – secondo un giudizio prognostico fondato sull'*id quod plerumque accidit* – può ingenerare un rischio, anche solo potenziale, di distorsioni, sviamenti ed ingerenze nell'esercizio del potere, determinati da interessi attinenti alla sfera privata dell'organo agente.

Sono certamente caratterizzate da una simile attitudine tutte quelle situazioni che, pur non tipizzate, sono comunque strettamente collegate a quelle espressamente previste dalla legge, in quanto analoghe, strumentali, propedeutiche o conseguenziali rispetto a queste ultime.

A differenza della disciplina generale contenuta nella l. n. 190/2012, il d.lgs. n. 50/2016 recante il Codice dei contratti pubblici conteneva una, pseudo, definizione di Cdl, posto che il suo articolo 42, al secondo comma, stabiliva che esso ricorre "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, n. 62."

Si trattava di una definizione che per sé nulla aggiungeva alla natura intrinseca del Cdl, ma comunque poneva problemi interpretativi per il raccordo con le ipotesi di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 62 del 2013.

A tal proposito il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'art. 42 d.lgs. n. 50/2016 contenesse tre categorie distinte di Cdl identificabili con sufficiente determinatezza:

- la prima, ove l'agente avesse "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.;"
- la seconda, derivante dal richiamo alle fattispecie tipiche dell'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013 (coniugio, parentela, etc.);
- la terza derivante anche essa dal richiamo al detto articolo 7 del d.P.R. n. 62/2013, nella parte in cui esso si riferisce alle "gravi ragioni di convenienza"; a questa ultima fattispecie va assimilata quella già menzionata di cui all'art. 6-bis della legge n. 241/1990, ovvero "interesse anche potenziale".



Quanto al primo punto, l'art. 42 d.lgs. n. 50/2016 aveva estrapolato *ratione materiae* dal concetto di "gravi ragioni di convenienza" quelle inerenti agli interessi economici, finanziari o anche solo personali, che pure tradizionalmente e costantemente completavano la fattispecie del Cdl nella giurisprudenza amministrativa.

In sostanza il d.lgs. n. 50/2016, ponendo come condizione di rilevanza del Cdl il fatto che la situazione possa "essere percepita" come una minaccia alla imparzialità e indipendenza dell'agire, introduceva per la prima volta ed enfatizzava l'obiettivo della tutela dell'interesse immateriale dell'Amministrazione, allargando quindi il parametro di giudizio sulla "gravità delle ragioni di convenienza", affidando invece la gestione vera e propria del rischio mediante un semplice rinvio esterno alle ipotesi di obbligo di astensione previste dall'art. 7 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, nella duplice qualità tipica e atipica.

In definitiva, dunque, il Cdl rilevante nell'ambito di gare d'appalto in base all'art. 42 d.lgs. n. 50/2016 poteva essere sia tipico sia atipico.

I casi tipici di Cdl non necessitano di sforzi ermeneutici per essere individuati, poiché il legislatore ha già individuato presupposti e condizioni utili al riguardo: il Cdl sussiste con riferimento a rapporti di coniugio o convivenza; rapporti di parentela o affinità entro il secondo grado; rapporti di frequentazione abituale; pendenza di una causa o di grave inimicizia; rapporti di credito o debito significativi; rapporti di tutorato, curatela, rappresentanza o agenzia; rapporti di amministrazione, dirigenza o gestione di associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti (cfr. art. 7 d.P.R. n. 62/2013).

Le ipotesi atipiche di Cdl, invece, attengono a casi di potenziale incompatibilità, derivanti dalla interpretazione dell'aggettivo "potenziale" nonché dalla declinazione del concetto di "interesse personale" e di "gravi ragioni di convenienza" sopra esaminate; tali ampie espressioni lasciano all'interprete una notevole discrezione nell'individuazione della situazione di Cdl (cfr. art. 7, ultimo periodo, d.P.R. n. 62/2013) e, quindi, è necessario fornire adeguati elementi di valutazione all'Amministrazione.

Al riguardo, va considerato che è necessario che, *ex ante*, questo tipo di situazioni sia preventivamente valutato dall'agente e che, *ex post*, l'Amministrazione possa valutare la sussistenza delle condizioni di astensione ad agire in base a circostanze concrete e documentabili.

Ciò anche in considerazione delle conseguenze e delle responsabilità derivanti dal mancato rispetto dell'obbligo di astensione, posto che l'agente che versa in situazioni di Cdl (anche potenziale o apparente) ha l'obbligo di darne comunicazione all'Amministrazione e di astenersi dal partecipare alla procedura; e che la mancata astensione costituisce fonte di responsabilità disciplinare, amministrativa e penale a carico dell'agente (art. 42, comma 3, d.lgs. n. 50/2016).

Il settore dei contratti pubblici è stato recentemente interessato dall'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici, il d.lgs. n. 36/2023 (che ha sostituito e abrogato il previgente d.lgs. n. 50/2016), entrato in vigore il 01.04.2023 ed efficace dal 01.07.2023.

Nel nuovo *corpus normativo* il Cdl è disciplinato dall'art. 16 che, in sostanziale continuità con quanto già previsto dall'art. 42, comma 2, d.lgs. n. 50/2016, al comma 1, statuisce che si ha Cdl quando "un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il



risultato, gli esiti e la gestione, 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 aggiudicazione o nella fase di esecuzione”.

Rispetto alla nozione di Cdl delineata dall'art. 42 del precedente Codice, la nuova disposizione specifica che esso può riguardare qualsiasi agente, anche non formalmente lavoratore dipendente dell'Amministrazione, che intervenga nella procedura di aggiudicazione, e anche di esecuzione, con compiti funzionali, che implichino esercizio della funzione amministrativa, con esclusioni di mansioni meramente materiale o d'ordine e che, pertanto, sia in grado di influenzarne il risultato.

Per evitare confusioni e sovrapposizioni, risulta omesso il richiamo alle situazioni di Cdl che determinano l'obbligo di astensione previste per i dipendenti pubblici dal d.P.R. n. 62/2013.

Il comma 2 dell'art. 16 d.lgs. n. 36/2023 chiarisce che la minaccia percepita all'imparzialità e indipendenza deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro.

Lo scopo della norma, come già lo era stato per l'art. 42 d.lgs. n. 50/2016, è quello di evitare che l'Amministrazione si lasci guidare, nella scelta del contraente, da considerazioni estranee al contratto oggetto di affidamento, accordando la preferenza a un concorrente unicamente in ragione di particolari interessi soggettivi.

A tal fine, il comma 3 dispone che l'agente che versa nelle ipotesi di Cdl definite nel comma 1 ne dà comunicazione all'Amministrazione e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e alla fase di esecuzione del contratto.

3. CLASSIFICAZIONE E TASSONOMIE DEL CONFLITTO DI INTERESSI (Cdl)

Gli interessi secondari esterni che possono incidere sulla terzietà dell'agente possono essere di diversa natura:

- personali, familiari e affettivi (di natura anche non economica, ma di immagine, di stima sociale e persino sentimentali);
- finanziari ed economici (benefici professionali, stipendiali, incarichi extraistituzionali, percezione di contributi, valorizzazione dei propri terreni, etc.);
- politici, sindacali o associativi (*ad es.*, appartenenza a un sodalizio che crea forti legami di reciproco aiuto, talvolta con regole interne molto “ferree”);
- gerarchici (da parte di superiori che abbiano interessi di vario tipo in talune pratiche);
- lavorativi o professionali (legami nascenti da collaborazioni esterne: *ad es.*, per il personale in *part-time*, o per i cd. “incarichisti”);
- giuridici o di affiliazione (*ad es.*, nascenti da contenziosi in atto o in potenza con destinatari del proprio provvedimento o da ruoli formali in associazioni destinatarie del provvedimento).



L'aspettativa di presa in carico degli interessi può generare interferenze più o meno intense, perché esistono diversi tipi di frequentazione abituale.

Per esempio, la condivisione di luoghi oppure interessi della sfera personale o professionale potrebbe non generare interferenze, se gli interessi condivisi sono poco intensi e la frequentazione non è continuativa.

L'adesione ad associazioni e organizzazioni, invece, genera sempre relazioni di frequentazione abituale tra i soci e può causare numerosi tipi di interferenza, che devono essere gestiti attraverso obblighi di comunicazione e astensione.

Per altro verso, una recente giurisprudenza ha stabilito che lo *status* di coniugi separati può determinare una situazione di frequentazione abituale che impone l'obbligo di astensione.

Qualche esempio di possibile CdI relativo alle pubbliche amministrazioni può rendere più plasticamente evidente il problema:

- un politico che sia amministratore o azionista di imprese in vari settori è eleggibile potendo votare leggi che lo favoriscono?
- un consigliere comunale può approvare un regolamento edilizio che rende edificabili terreni di sua proprietà?
- un magistrato può inquisire o giudicare un soggetto che ha come avversario sul piano condominiale, di carriera o affettivo?
- un Consigliere di Stato che ricopra la posizione di capo gabinetto o di capo di ufficio legislativo in un ministero può successivamente vagliare in sede giudiziaria provvedimenti che siano attuativi di quelli assunti da gabinettista?
- un magistrato può avere un figlio in uno studio di un avvocato che intenti giudizi innanzi al genitore del suo (remunerato o meno) praticante?
- un politico influente con a carico procedimenti giudiziari in corso può presentare o influenzare la presentazione di disegni di legge che impattano sui processi che lo riguardano (*ad es.* sulla durata o decorrenza della prescrizione)?
- un funzionario pubblico può far parte di una commissione di gara (o di concorso) alla quale partecipa un parente o la sua amante?
- un primario, al contempo docente universitario, può esprimere per la sua Azienda un parere formale per l'acquisto di protesi sanitarie qualificandole "infungibili", ove fornite da azienda farmaceutica per la quale tiene seminari o redige articoli scientifici assai ben remunerati o dalla quale riceve finanziamenti per progetti e assegni di ricerca?
- un primario ospedaliero pubblico può, a fronte di liste di attesa di lunghissima durata, suggerire al paziente un delicato intervento presso strutture private ove lavora *extramoenia*?
- un politico può concorrere a far approvare in Parlamento una legge che depenalizzi un



illecito commesso da un parente?

- la giunta di un Comune in crisi finanziaria può incrementare le entrate con contravvenzioni stradali con rilevanti posizionamenti di autovelox?
- un componente di *authority* (*ad es.*, Banca d'Italia o Antitrust) può avere un figlio che lavori in una impresa bancaria vigilata?
- un funzionario della Agenzia delle entrate può collaborare con uno studio di commercialista in orari extra-ufficio?
- un amministratore di condominio può affidare lavori a ditte amiche di cui è socio occulto?
- un insegnante può offrire lezioni private integrative o "ripetizioni" a suoi studenti?
- un docente universitario può far adottare il proprio manuale ai propri studenti?
- un magistrato o un professore o un avvocato possono essere componenti di una commissione di concorso preparando allievi in appositi corsi privati?
- un vice consigliere di prefettura preposto all'ufficio contravvenzioni stradali può autoannullarsi una sanzione ancorché illegittima?
- un agente del fisco può esercitare l'autotutela su un avviso di accertamento indirizzato a se stesso come contribuente?
- un componente del c.d.a. di ente pubblico può dallo stesso c.d.a. essere nominato, a fine mandato, dirigente generale senza procedure di interpello?
- un ex-magistrato può lavorare in uno studio legale di un avvocato che ha patrocinato per anni presso di lui?
- un avvocato può difendere un cliente avendo una profonda amicizia con la controparte convenuta o, addirittura, con il giudice?

Non sfugge che alcuni dei Cdl enumerati sono occasionali, legati cioè a singoli atti, contratti, scelte gestionali, mentre altri Cdl sono strutturali, derivanti cioè da uno *status* o da legami incompatibili per un agente nell'esercizio sereno e indipendente delle proprie funzioni.

La presenza di interessi secondari privati di natura economico/finanziaria o relazionale è del tutto fisiologica.

Tuttavia, l'esistenza di un contrasto tra questi interessi e l'interesse pubblico che l'agente è chiamato a perseguire crea o aumenta il rischio che l'interesse pubblico primario possa essere compromesso dal perseguitamento di quelli personali secondari.

Il Cdl è appunto, come detto, la situazione in cui un interesse secondario (privato e personale) di un soggetto agente interferisce, ovvero potrebbe tendenzialmente interferire, con l'IPA), verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.

Affinché ci sia Cdl occorre la presenza di un interesse secondario proprio dell'agente (di tipo finanziario o di altra natura) e l'interferenza di questo interesse con l'IPA che l'agente, in virtù dei doveri d'ufficio, è tenuto a perseguire.



Giammai il Cdl potrà configurarsi tra più interessi primari che, ove presenti, andranno contemplati: è necessario e ineludibile per ravvisare un Cdl che vi sia un interesse secondario.

Orbene, l'IPA può identificarsi nello svolgimento imparziale ed efficiente - in linea con le direttive impartite dai responsabili in conformità alle disposizioni vigenti - delle funzioni attribuite alla PA dall'ordinamento nazionale ed europeo e delle relative attività di supporto.

L'esistenza e l'intensità dell'interferenza e del Cdl dipendono dalla posizione/ruolo dell'agente portatore dell'interesse secondario e dalla rilevanza assunta da tale interesse.

Gli interessi secondari che, invece, possono venire in rilievo sono sia gli interessi economico-finanziari, suscettibili di una valutazione strettamente patrimoniale, sia quelli di diversa natura, purché possano concretizzare vantaggi o benefici per i soggetti considerati dalla norma; non solo gli interessi personali diretti dell'agente, ma anche quelli di soggetti legati al medesimo da vincoli e legami di varia natura, tali da far presumere che l'agente sia portato a tutelarli o asseendarli come propri.

Conoscere il tipo di interesse secondario privato che viene in considerazione è importante sotto un duplice profilo: da un lato, aiuta il singolo agente a prevenire situazioni che possano dar luogo a Cdl; dall'altro, consente di differenziare la relativa misura di gestione a seconda della natura dell'interesse coinvolto e del grado di intensità del Cdl.

Il Cdl non costituisce quindi un comportamento, bensì una situazione di rischio da gestire opportunamente.

Una corretta gestione del Cdl richiede che la situazione sia tempestivamente individuata e portata a conoscenza dei soggetti in grado di assumere le iniziative idonee.

Per questa ragione, l'iniziativa dell'agente ha un ruolo fondamentale: l'individuazione e la comunicazione del potenziale, attuale o apparente Cdl consentono di fare emergere le situazioni di possibile rischio previste dalla normativa, così da valutarne il grado di severità e l'incidenza sull'attività dell'agente; l'astensione consente poi, di evitare l'adozione di atti potenzialmente illegittimi e di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità delle decisioni.

Anche nei casi non espressamente previsti dalla normativa, è comunque necessario e opportuno che l'agente rilevi e rappresenti sempre le situazioni dubbie: ciò consente di valutarne la rilevanza sotto il profilo del Cdl e di evitare l'adozione di atti o comportamenti suscettibili di ledere la reputazione dell'Amministrazione.

Possono individuarsi diverse fattispecie di Cdl rilevanti anche ai sensi della disciplina anticorruzione:

- il **Cdl reale (o attuale)**: è la situazione in cui l'interesse secondario (economico o meno) di un agente tende a interferire con l'interesse primario dell'Amministrazione (IPA), verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità.

In tal caso il Cdl è definito reale (o attuale) in quanto si presenta nel momento in cui l'agente deve esprimere un giudizio o manifestare la sua volontà.

Dunque, il Cdl è reale (o attuale) quando l'interesse secondario proprio dell'agente è suscettibile d'influenzare il perseguimento dell'IPA nel momento in cui l'agente è chiamato, nell'esercizio delle sue funzioni, ad assumere o concorrere ad assumere una



decisione, a svolgere un'attività istruttoria o comunque a contribuire tramite l'espletamento della propria attività lavorativa alla formazione della decisione;

- il **Cdl potenziale**: è la situazione in cui l'interesse privato di un agente potrebbe, in un futuro più o meno prossimo, tendere a interferire, divenendo secondario, con l'IPA, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità.

In questo caso, l'interesse secondario dell'agente può, in un momento successivo, interferire con l'IPA che questi potrebbe essere chiamato a perseguire; in tale eventualità, l'agente si troverebbe, in un momento successivo, in una situazione di Cdl che al momento non si è ancora concretizzata. Nel Cdl potenziale, dunque, sussistono interessi dell'agente suscettibili di dare luogo a un conflitto, ma che non influiscono sui compiti attualmente svolti.

- il **Cdl apparente**: è la situazione in cui l'interesse secondario di un agente può apparentemente interferire, agli occhi di osservatori esterni ragionevoli e informati, con l'IPA, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità.

Rientra nella tipologia di Cdl apparente anche la situazione in cui appare un interesse secondario, anche se non è detto che esso sia realmente presente.

Nel Cdl apparente, quindi, la situazione è tale da poter danneggiare seriamente l'immagine e la reputazione dell'agente e quelle dell'organizzazione in cui opera, anche quando l'interesse privato dell'agente non ha alcuna interferenza sull'IPA; in tal senso, l'interferenza dell'interesse secondario appare agli osservatori esterni, anche se non è detto che tale interferenza ci sia;

- il **Cdl invisibile**: è la situazione in cui l'agente non è consapevole di avere o poter avere in futuro un interesse secondario tendente a interferire con l'IPA, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità;

- il **Cdl occulto**: è la situazione in cui l'interesse secondario di un agente, che tende a interferire con l'IPA, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità, non è percepibile agli occhi di osservatori esterni ragionevoli e informati, per via della invisibilità della situazione soggettiva interferenziale cui è legato (si pensi, ad es., a relazioni private non dichiarabili in quanto non socialmente rivelabili);

- il **Cdl esogeno**: è il conflitto tra un interesse primario e un interesse secondario della sfera privata dell'agente;

- il **Cdl inerente**: è il conflitto tra l'interesse primario all'imparzialità e l'aspettativa di parzialità di un destinatario;

- il **Cdl endogeno**: si determina tra buon andamento e imparzialità; da questo conflitto, endemico in tutte le pubbliche amministrazioni, derivano tra l'altro le difficoltà applicative della rotazione del personale (e delle/dei dirigenti), misura che promuove l'imparzialità, ma minaccia potenzialmente il buon andamento.

Vi è di più.

Alcuni interessi secondari sono prevedibili, altri no.

Per esempio, in tutte le procedure di appalto e di concessione di beni o servizi sono coinvolti (almeno) i seguenti interessi secondari:

- l'interesse dell'operatore economico a ridurre il proprio rischio di impresa;



- l'interesse dell'agente a non complicarsi la vita, cioè a trovare la soluzione meno onerosa e meno rischiosa per realizzare l'appalto o la concessione;
- l'interesse dell'agente a non deludere le aspettative del superiore;
- l'interesse dei destinatari (esterni e interni) a minimizzare i cambiamenti.

Ad esempio, se scade l'appalto per il servizio di trasporto anziani di un Comune, per esempio: il Responsabile Unico del Progetto (RUP) vorrà trovare il modo meno complicato per rinnovare l'appalto, anche per garantire la continuità del servizio; la cooperativa avrà interesse a essere confermata; gli anziani destinatari del servizio si augureranno che la cooperativa non cambi, perché gli autisti che adesso gestiscono il servizio li conoscono e conoscono le loro esigenze.

Sempre ad esempio, nell'ipotesi in cui uno spazio di proprietà comunale sia stato dato in concessione ad una associazione, che ha aperto uno sportello di ascolto per donne maltrattate: alla scadenza della concessione l'associazione non vorrà lasciare l'immobile, perché ha fatto un investimento; l'Assessore ai Servizi Sociali e le utenti del servizio non vorranno la chiusura del centro di ascolto; il RUP dovrà scegliere se fare la cosa più semplice come confermare la concessione all'associazione, oppure la cosa più complicata come trovare altri soggetti che possano usare quell'immobile per realizzare iniziative ugualmente utili per i cittadini e comunque accollarsi la responsabilità, anche morale, di avere "causato la chiusura" di un servizio che aiutava le donne maltrattate.

Interessi secondari del genere si presentano in modo sistematico e sono prevedibili (bastano, da soli, a spiegare perché nella PA sia così difficile, se non impossibile, cambiare concessionari o fornitori): pertanto sono chiamati "interessi secondari strutturali".

Altri interessi secondari, invece, non sono prevedibili e a volte, se anche presenti, non sono visibili sono chiamati "interessi secondari non strutturali".

Che cosa rende così imprevedibili e pericolosi gli "interessi secondari non strutturali"?

La caratteristica di tali interessi secondari è che, appunto, sono "invisibili" e scarsamente prevedibili.

L'emersione di tali interessi secondari è responsabilità dell'agente, che può decidere di far permanere il proprio superiore (o i destinatari) in una situazione di asimmetria informativa e trarre vantaggio da tale circostanza.

Gli interessi secondari strutturali sono in un certo senso interni alla sfera pubblica, perché sono strettamente associati ai ruoli che vengono assegnati ai soggetti coinvolti nella gestione dei processi della Pubblica Amministrazione: superiore, agente e destinatario di un'Amministrazione: essi sono molto stabili, nel senso che si generano in modo sistematico quando superiori, agenti e destinatari si relazionano all'interno dei processi della Pubblica Amministrazione.

Gli interessi secondari non strutturali, invece, sono esterni alla sfera pubblica, perché corrono sulle relazioni della sfera privata, in cui le persone giocano ruoli diversi: amico, nemico, amante, marito, figlio, debitore, creditore, titolare di una impresa, dipendente, consulente, rappresentante, membro di un consiglio di amministrazione, socio di una associazione, cliente di una banca, etc..



Dal momento che esistono due tipi di interessi secondari (strutturali e non strutturali), è possibile identificare ulteriori due diversi tipi di Cdl:

- il **Cdl non strutturale**, cioè il conflitto tra un interesse primario e un interesse secondario non strutturale dell'agente;
- il **Cdl strutturale**, cioè il conflitto tra un interesse primario e un interesse secondario strutturale dell'agente.

Queste due tipologie di Cdl non possono essere gestite allo stesso modo.

In linea di principio, l'astensione è una misura efficace per gestire i Cdl non strutturali: in tale ipotesi è la scelta migliore (prevista anche dalla normativa), perché gli interessi secondari che corrono sulle relazioni della sfera privata possono essere molto intensi e modificare gli equilibri tra gli interessi primari e secondari con esiti imprevedibili.

L'astensione ha l'effetto di rimuovere l'agente dal processo e di impedirgli di prendere decisioni o intraprendere attività che potrebbero mandare il suo interesse secondario in contrasto o in convergenza con gli altri interessi in gioco.

L'astensione, invece, non è una misura efficace per gestire i Cdl strutturali.

Questi ultimi tipi di Cdl, infatti, devono essere gestiti con misure di regolazione degli interessi che non rimuovono il contrasto, ma riducono la probabilità di un "azzardo morale".

4. STRUMENTI METODOLOGICI PER LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI CONFLITTO DI INTERESSI (Cdl)

Dopo aver definito cosa si intenda per Cdl e la relativa tassonomia, nonché aver specificato il contenuto dei suoi elementi caratterizzanti per agevolarne l'individuazione, occorre determinare come valutare l'entità del rischio di Cdl: ciò, anche in considerazione del fatto che spesso si possono avere dubbi sull'esistenza stessa, o meno, di un Cdl, che solo un'attenta valutazione del rischio può consentire di sciogliere.

La valutazione del rischio di Cdl può costituire anche una fase dell'individuazione del Cdl in quanto è possibile che un agente, portatore di un interesse privato, non sia in grado di comprendere se tale interesse sia secondario rispetto a quello primario dell'Amministrazione (IPA).

Tale affermazione è coerente con la ricostruzione secondo cui il Cdl non è un evento, ma un insieme di condizioni e circostanze che creano o aumentano il rischio che l'IPA possa essere compromesso dal perseguitamento di interessi secondari.

Affermare che in una determinata situazione "c'è un Cdl" esprime, quindi, una tendenza; ne consegue che, data una certa situazione, non è solitamente possibile discutere sulla "esistenza" del Cdl bensì sulla "entità del rischio" ad esso associato.

L'analisi del rischio misura l'incidenza di una situazione di Cdl sul perseguitamento di un determinato obiettivo: essa costituisce il fondamento per individuare all'interno dell'organizzazione misure idonee ad aumentare la resistenza rispetto alle vulnerabilità.



Per valutare l'entità del rischio di Cdl devono essere presi in considerazione e approfonditi: da un lato, la probabilità che l'interesse secondario dell'agente possa interferire, anche solo in apparenza, con l'IPA; dall'altro, la gravità del danno e/o dell'inaccettabilità morale della mera apparenza di comportamento improprio.

Tabella 1. Fattori per il calcolo dell'entità del rischio del Cdl

Entità del rischio di Cdl	
Probabilità che l'interesse secondario possa interferire, anche apparentemente, con l'interesse primario (PIS)	Livello di gravità del danno e/o dell'inaccettabilità morale della mera apparenza di comportamento improprio (GdM)
Valore dell'interesse secondario (VIS)	Valore dell'interesse primario dell'Amministrazione (VIPA)
Portata del Cdl (PCdl)	Portata delle conseguenze (PC)
Estensione della discrezionalità (ED)	Estensione della rendicontazione (ER)

L'entità del rischio di Cdl è in genere valutata attraverso la formula:

$$ECdl \text{ (Entità del Cdl)} = PIS \times GDM$$

dove:

PIS (Probabilità di interferenze dell'interesse secondario) = VIS + PCdl + ED;

GDM (Gravità del danno o dell'inaccettabilità morale) = VIPA + PC + ER;

e:

VIS (Valore dell'interesse secondario) = Valore quantitativo assoluto +/- Influenza dei fattori individuali +/- Influenza dei fattori situazionali +/- Influenza dei fattori ambientali;

PCdl (Portata del Cdl) = Durata e profondità della relazione da cui sorge il Cdl;

ED (Estensione della discrezionalità) = Livello di libertà di azione dell'agente portatore dell'interesse privato;

VIPA (Valore dell'IPA) = Costi e benefici diretti che il Cdl genera sull'IPA;

PC (Portata delle conseguenze) = Costi e benefici indiretti che il Cdl genera sull'IPA;

ER (Estensione della rendicontazione) = Livello di accountability e trasparenza.

Tabella 2. Livelli di probabilità dell'interferenza dell'interesse secondario

Valore/probabilità	Descrizione
1/Remoto o Nullo	<ul style="list-style-type: none">- Il valore (anche solo apparente) dell'interesse secondario è nullo, o così basso da rendere difficile ipotizzare (anche da parte di terzi) che esso possa interferire sul processo decisionale- La durata e la profondità (anche solo apparenti) della relazione da cui deriva l'interesse privato sono nulle o estremamente ridotte- Dallo studio puntuale della situazione, visto il ruolo assunto dall'agente è da escludere, o è difficilmente ipotizzabile che egli possa esercitare, anche tramite soggetti terzi, un potere tale da



	consentirgli di estrarre benefici privati. Oppure, l'agente non può esercitare alcun potere discrezionale in quanto deve applicare una procedura, tra l'altro soggetta a supervisione
2/Molto improbabile	<ul style="list-style-type: none">- Il valore (anche solo apparente) dell'interesse secondario è basso e ha una ridotta possibilità di interferire (anche secondo gli osservatori esterni) sul processo decisionale- La durata e la profondità (anche solo apparenti) della relazione da cui deriva l'interesse privato sono ridotte- Dallo studio puntuale della situazione, visto il ruolo assunto dall'agente non è da escludere, anche se molto improbabile, che egli possa esercitare un potere discrezionale che può consentirgli di estrarre benefici privati
3/Poco probabile	<ul style="list-style-type: none">- Il valore (anche solo apparente) dell'interesse secondario è sicuramente non trascurabile ed è probabile (anche solo agli occhi di osservatori esterni) che interferisca sul processo decisionale- La durata e la profondità (anche solo apparenti) della relazione da cui deriva l'interesse privato sono rilevanti- Dallo studio puntuale della situazione, visto il ruolo assunto dall'agente, egli può esercitare un potere discrezionale, anche tramite soggetti terzi, che può consentirgli di estrarre benefici privati
4/Probabile	<ul style="list-style-type: none">- Il valore (anche solo apparente) dell'interesse secondario rilevante ed è probabile che interferisca sul processo decisionale- La durata e la profondità (anche solo apparenti) della relazione da cui deriva l'interesse privato sono abbastanza rilevanti- Dallo studio puntuale della situazione, visto il ruolo assunto dall'agente, egli può esercitare un potere discrezionale rilevante, anche tramite soggetti terzi, che può consentirgli di estrarre benefici privati
5/Molto probabile	<ul style="list-style-type: none">- Il valore (anche solo apparente) dell'interesse secondario è estremamente rilevante ed è molto probabile che interferisca sul processo decisionale- La durata e la profondità (anche solo apparenti) della relazione da cui deriva l'interesse privato sono molto rilevanti- Dallo studio puntuale della situazione, visto il ruolo assunto dall'agente, egli può esercitare un potere discrezionale molto rilevante, anche tramite soggetti terzi, che può consentirgli di estrarre benefici privati

**Tabella 3. Livelli di gravità del danno**

Gravità	Descrizione
1/Ridotta Nessuna	<ul style="list-style-type: none">- L'effetto in termini di benefici e costi sul valore dell'interesse primario derivante dalla situazione di Cdl è ridotto o nullo- La portata delle conseguenze, presenti e future, della situazione (anche solo apparente) di Cdl è ridotta o nulla- La rendicontazione è sufficiente (o non necessaria) a fornire tutte le informazioni per consentire agli osservatori esterni di svolgere un monitoraggio sull'agente in Cdl
2/Lieve	<ul style="list-style-type: none">- L'effetto in termini di benefici e costi sul valore dell'interesse primario derivante dalla situazione di Cdl è lieve. I benefici superano i costi- La portata delle conseguenze, presenti e future, della situazione (anche solo apparente) di Cdl è molto bassa- La rendicontazione è appena sufficiente a fornire tutte le informazioni per consentire agli osservatori esterni di svolgere un monitoraggio sull'agente in Cdl
3/Di modesta entità	<ul style="list-style-type: none">- L'effetto in termini di benefici e costi sul valore dell'interesse primario derivante dalla situazione di Cdl è lieve. I costi sono uguali, o superano lievemente i benefici- La portata delle conseguenze, presenti e future, della situazione (anche solo apparente) di Cdl è significativa- La rendicontazione non è sufficiente a fornire tutte le informazioni per consentire agli osservatori esterni di svolgere un monitoraggio sull'agente in Cdl
4/Elevata	<ul style="list-style-type: none">- L'effetto in termini di benefici e costi sul valore dell'interesse primario derivante dalla situazione di Cdl è elevato. I costi superano in modo non marginale i benefici- La portata delle conseguenze, presenti e future, della situazione (anche solo apparente) di Cdl è elevata- La rendicontazione è inadeguata (o assente) a fornire tutte le informazioni per consentire agli osservatori esterni di svolgere un monitoraggio sull'agente in Cdl
5/Molto elevata	<ul style="list-style-type: none">- L'effetto in termini di benefici e costi sul valore dell'interesse primario derivante dalla situazione di Cdl è elevato. I costi superano di gran lunga i benefici, ovvero non ci sono benefici- La portata delle conseguenze, presenti e future, della situazione (anche solo apparente) di Cdl è molto elevata- La rendicontazione è assente non consentendo agli osservatori esterni di svolgere un monitoraggio sull'agente in Cdl

**Tabella 4. Matrice di valutazione dell'entità del rischio di Cdl**

Classe di gravità	Molto elevata	Molto bassa o nulla	Media	Elevata	Elevata	Molto elevata
	Elevata	Molto bassa o nulla	Bassa	Media	Elevata	Elevata
	Di modesta entità	Molto bassa o nulla	Molto bassa o nulla	Bassa	Media	Elevata
	Lieve	Molto bassa o nulla	Molto bassa o nulla	Molto bassa o nulla	Bassa	Media
	Ridotta o Nessuna	Molto bassa o nulla	Molto bassa o nulla	Molto bassa o nulla	Molto bassa o nulla	Molto bassa o nulla
	<i>Remota o Nulla</i>		<i>Molto improbabile</i>	<i>Poco probabile</i>	<i>Probabile</i>	<i>Molto probabile</i>
Probabilità di interferenza						

I	II	III	IV	V
---	----	-----	----	---

La matrice dell'entità del rischio di Cdl può essere utilizzata come punto di partenza per la definizione delle priorità e per la scelta dei rimedi da applicare, selezionando quelli più adatti a mitigare l'entità del rischio.

5. STRUMENTI METODOLOGICI PER LA SCELTA DEI RIMEDI AL CONFLITTO DI INTERESSI (Cdl)

Nella prospettiva di economia gestionale nonché di etica delle amministrazioni pubbliche, la scelta del rimedio amministrativo-gestionale al Cdl non dovrebbe spettare mai all'agente coinvolto ma agli organi preposti, fatti salvi casi molto particolari che possono prevedere l'autogestione del rischio.

Il principale obbligo attualmente previsto nella legislazione sul Cdl è quello di comunicare il Cdl al superiore, o direttamente all'organo preposto se l'agente coinvolto nel Cdl è un soggetto apicale, lasciando che siano loro a scegliere il rimedio dopo aver valutato l'entità del rischio di Cdl.

In alcune ipotesi la legge prevede direttamente l'astensione e/o la proibizione del comportamento amministrativo che è implicato dal Cdl.

Al di fuori di quanto specificamente normato da singole disposizioni, la scelta del rimedio più opportuno per affrontare il Cdl dovrebbe tener conto di tre elementi:

- entità del rischio di Cdl (*ECdl*);
- concreta possibilità/utilità di gestire il Cdl attraverso il rimedio scelto;
- conseguenze sull'IPA derivanti da un'eventuale interdizione del Cdl (o da altri rimedi scelti).



L'entità del rischio di Cdl soggetta a valutazione non riguarda solo chi è in Cdl (che potrebbe non avvertire alcuna interferenza), ma anche gli osservatori esterni.

Potrebbe pertanto non essere opportuno inserire nella regolamentazione del Cdl l'indicazione rigida e specifica dei possibili rimedi, in quanto la scelta dei rimedi stessi deriva da una valutazione che solo l'agente preposto può effettuare (o il superiore dell'agente quando ne ha le competenze), richiedendo competenze specifiche.

Inoltre, indicare i possibili rimedi potrebbe portare taluni agenti a non comunicare il loro Cdl per timore di vedersi applicate misure severe, come quella dell'astensione o proibizione, anche in ipotesi di Cdl con lieve entità di rischio o che addirittura favoriscono l'IPA.

Il fine ultimo dei rimedi al Cdl è di evitare, o almeno mitigare, il manifestarsi degli effetti negativi del Cdl.

Per tale motivo tali rimedi possono essere annoverati a tutti gli effetti tra gli strumenti (le misure) di prevenzione della corruzione.

La letteratura più recente in tema di Cdl ha elaborato la seguente griglia dei rimedi ipotizzabili per affrontare il Cdl in un'Amministrazione (6R: *Register, Restrict, Relinquish, Recruit, Remove, Resign*).

Tabella 5. Tassonomia dei rimedi per affrontare il Cdl

Rimedi
1) Autogestione: Non è previsto alcun rimedio specifico, è l'agente in Cdl ad autodisciplinare il suo comportamento
2) Comunicazione/Registrazione dei potenziali Cdl (<i>Register</i>): È volta a raccogliere informazioni sui potenziali interessi secondari finanziari dei deleganti e dei delegati
2.1) Comunicazione come rimedio alternativo: La comunicazione del Cdl si sostituisce agli altri rimedi
2.2) Comunicazione come rimedio complementare ad altri rimedi: La comunicazione del Cdl deve essere affiancata ad altri rimedi (<i>ad es.</i> , astensione, disinvestimento degli interessi secondari)
3) Gestione: È volta ad evitare che un agente possa decidere in situazioni di Cdl
3.1) Ricusazione e astensione (<i>Restrict</i>): Si sposta la decisione dall'agente in Cdl a un altro soggetto o a un organo collegiale
3.2) Disinvestimento degli interessi secondari finanziari (<i>Relinquish</i>): Devono essere ceduti gli interessi secondari finanziari a soggetti terzi non correlati al soggetto in Cdl
3.3) Reclutamento (<i>Recruit</i>): Una terza parte viene chiamata per monitorare l'attività o il processo in Cdl
3.4) Incrementare la competizione tra agenti: Si riducono le barriere che impediscono a più agenti di competere



4) Proibizione (Remove/Resign): È volto a proibire di trovarsi in situazioni di conflitto di interessi (proibire attività o operazioni)
4.1) Regime di incompatibilità in entrata e uscita dall'Amministrazione (Remove): Sono posti divieti all'assunzione di agenti portatori di interessi privati, ovvero al fatto che essi possano ricoprire certi ruoli. I divieti riguardano anche le possibilità di lavorare in talune Amministrazioni o aziende dopo aver concluso il rapporto di lavoro
4.2) Proibire all'agente di trovarsi in Cdl (Remove): Sono posti divieti di ricoprire alcuni ruoli e di avere alcuni interessi secondari, o di compiere alcune operazioni
4.3) Muraglie Cinesi e segregazione dei ruoli (Remove): Separazione giuridica o organizzativa delle funzioni da cui potrebbe nascere un Cdl
4.4) Proibire le operazioni in Cdl (Remove): Sono previsti dei divieti di compiere alcune operazioni
4.5) Dimissioni/allontanamento (Resign): L'agente in Cdl si dimette dalla posizione o viene allontanato dalla posizione ricoperta

I rimedi per affrontare il Cdl vanno dall'autogestione alla proibizione, e possono essere raggruppati in due macrocategorie, a seconda che siano rivolti a prevenire il Cdl o a risolvere il Cdl.

Rientrano nella prima macrocategoria le varie forme di proibizione, mentre rientrano nella seconda macrocategoria l'autogestione, la comunicazione e la gestione.

In altri termini, i rimedi devono essere orientati a evitare che i soggetti possano trovarsi in situazioni di rischio o che, trovandovisi, non gestiscano in modo adeguato questa situazione.

La scelta dei rimedi dipende dal grado di rilevanza del Cdl, dalla concreta possibilità di gestirlo attraverso il rimedio scelto e dalle conseguenze di un'eventuale sua proibizione.

Anche le logiche di scelta dei rimedi sono fondamentalmente riportabili a due criteri/propositi.

Il primo criterio si basa sulla mitigazione degli elementi da cui dipende l'entità del rischio di Cdl; il secondo criterio si basa sulle strategie che, proprio partendo dalla valutazione dell'entità del rischio, cercano di arrivare al rimedio più opportuno prendendo in considerazione una serie di elementi.

Il primo criterio non è basato sul fatto che gli agenti lasciano che i loro interessi secondari influenzino quelli primari, bensì sulla constatazione che è pressoché impossibile stabilire quando gli interessi secondari hanno interferito, rispetto ai casi in cui questi non hanno avuto nessuna interferenza; ciò, soprattutto quando l'interesse secondario tende a compromettere il giudizio più che la volontà.

Il secondo criterio è inteso a rendere l'agente affidabile e credibile nell'espressione del suo giudizio professionale, o della sua volontà, agli occhi di osservatori esterni.

L'obiettivo è quindi quello di minimizzare le condizioni che potrebbero generare un sospetto nei destinatari cui le decisioni sono indirizzate, a prescindere dall'influenza che lo stesso può aver avuto; si tratta quindi di un criterio di prudenza.



Ne consegue che il primo criterio cerca di agire sul Cdl reale, mentre il secondo criterio cerca di agire sul Cdl apparente.

Come già osservato, la probabilità di interferenza dipende dal valore dell'interesse secondario, dalla portata del conflitto e dall'estensione della discrezionalità, mentre la gravità dipende dal valore dell'interesse primario, dalla portata delle conseguenze e dall'estensione della rendicontazione.

I rimedi prospettati possono agire su tutti gli elementi elencati: la loro classificazione può essere fatta sia con riferimento ai rimedi specifici, così definiti in quanto applicabili alla situazione di Cdl che si intende affrontare, sia a quello generale della diffusione della cultura dell'IPA.

Tabella 6. Rimedi specifici

Probabilità di interferenza dell'interesse secondario su quello primario dell'Amministrazione	
Valore dell'interesse secondario	
<i>Scopo dei rimedi: Ridurre, finanche annullare, il valore dell'interesse secondario</i>	
<ul style="list-style-type: none">- Comunicare/Ridurre/Disinvestire gli interessi secondari, soprattutto se collegati al ruolo svolto- Cedere gli interessi finanziari a un <i>blind trust</i>- Comunicare le motivazioni che hanno condotto a talune operazioni, anche quelle che hanno prodotto danni, per evidenziare il collegamento con altre operazioni e le eventuali compensazioni dei danni subiti- Limitare l'accettazione/offerta di regali- Limitare gli interessi non finanziari (es. limite alle assunzioni di parenti entro il terzo grado)- Non consentire alle parti interessate di conoscere le relazioni che le lega (es. <i>blind review</i> nella ricerca)- Introdurre incentivi e sanzioni che rendono economicamente costoso perseguire l'interesse secondario- Ridurre la dipendenza economica dal fornitore o dal cliente- Incrementare la competizione tra agenti- Ricusare e astenersi dalle decisioni- Spostare le decisioni a un organo collegiale o a un soggetto terzo- Supervisionare le decisioni influenzate da interessi secondari- Istituire regimi di inconferibilità e incompatibilità in entrata e in uscita dall'Amministrazione- Dimissioni/licenziamento del soggetto in Cdl- Selezionare agenti sulla base sia della competenza sia dell'etica- Pubblicare il CV dell'agente decisore- Predisporre sistemi per le segnalazioni anonime di Cdl occulti	
Portata del Cdl	
<i>Scopo dei rimedi: Ridurre la durata e/o ridurre o annullare la profondità della relazione da cui deriva l'interesse secondario</i>	
<ul style="list-style-type: none">- Rotazione degli incarichi per ridurre il rischio di incrementare la profondità delle relazioni (es. lealtà tra le persone vs. lealtà tra persone e Amministrazione)- Proibire di ricoprire un certo ruolo o di svolgere certe attività- Posticipare la possibilità di ricoprire un certo ruolo o di svolgere una certa attività per ridurre la profondità della relazione	



<ul style="list-style-type: none">- Spostare le decisioni (in tutto o in parte) a un organo collegiale o a un soggetto terzo- Incrementare la competizione tra gli agenti- Digitalizzazione dei processi di attribuzione degli incarichi (es. legali), che tengano conto dell'aspetto qualitativo e quantitativo delle offerte- Evitare/limitare frequentazioni con talune persone- Istituire autorità di controllo indipendenti
Estensione della discrezionalità
<i>Scopo dei rimedi: Ridurre e/o supervisionare l'esercizio della discrezionalità</i>
<ul style="list-style-type: none">- Imporre il rispetto di procedure- Definire più puntualmente i contratti- Spostare le decisioni (in tutto o in parte) a un organo collegiale o a un soggetto terzo- Incaricare un supervisore che verifichi che i compiti prestabiliti siano correttamente svolti- Creare "Muraglie Cinesi"- Segregare ruoli e funzioni- <i>Blockchain</i> e intelligenza artificiale nelle procedure- Digitalizzazione dei processi
Gravità del CdI
Valore dell'IPA
<i>Scopo dei rimedi: Aumentare la consapevolezza del valore dell'interesse primario e dei costi/benefici ad esso associati in caso di CdI</i>
<ul style="list-style-type: none">- Rendere coerenti tutti gli strumenti e i comportamenti degli agenti con l'IPA- Fare formazione sugli effetti diretti che il CdI può generare sull'interesse primario- Scegliere rimedi più severi per affrontare il CdI se il valore dell'interesse primario è particolarmente elevato (es. per le dimensioni dell'Amministrazione, per il tipo di attività svolta)
Portata delle conseguenze
<i>Scopo dei rimedi: Aumentare la consapevolezza della portata delle conseguenze</i>
<ul style="list-style-type: none">- Fare formazione sugli effetti diretti che il CdI può generare sull'interesse primario- Diffondere, anche attraverso la formazione, la logica sistematica per far comprendere come il danno a una parte del sistema aziendale si riversa su altre parti, interne ed esterne all'Amministrazione- Parametrare le sanzioni alla portata delle conseguenze sull'interesse primario
Estensione della rendicontazione
<i>Scopo dei rimedi: Aumentare la rendicontazione (quindi ridurre le asimmetrie informative) e la possibilità di supervisionarla</i>
<ul style="list-style-type: none">- Motivare le decisioni in CdI- Incrementare il numero di canali per comunicare le decisioni in CdI- Rendere fruibili e facilmente accessibili le informazioni per facilitare il controllo esterno- Creare siti sulle recensioni delle attività per favorire il controllo da parte del mercato

**Tabella 7. Rimedi culturali**

Possibili effetti sulla probabilità di interferenza dell'interesse secondario su quello primario dell'Amministrazione	
Valore dell'interesse secondario	
<ul style="list-style-type: none">- Controbilancia il valore dell'interesse secondario, in quanto pone incentivi e disincentivi, anche di tipo non economico, che rendono costoso (anche moralmente) porsi contro l'IPA. Si incentiva non solo sui risultati ma anche sulle modalità con cui essi sono raggiunti (premiare comportamenti responsabili)- Mitiga i fattori individuali e situazionali che portano alla razionalizzazione morale- L'agente in Cdl confronta il beneficio che trae dall'interesse secondario con il costo morale di porsi contro l'IPA- Suggerisce di non utilizzare alcuni rimedi quando i costi per l'IPA superano i benefici- Agevola l'applicazione dei rimedi per affrontare il Cdl (es. le segnalazioni anonime)- Mitiga i limiti e amplifica i vantaggi di alcuni rimedi (es. comunicazione)- Porta a una struttura organizzativa efficace ed efficiente, riducendo il rischio di avere agenti corrotti per farla funzionare (es. corruzione del funzionario per velocizzare i pagamenti)- Diffonde una cultura secondo cui l'agente non è solo spinto da egoismo e opportunismo ma è orientato anche a partecipare e a servire la comunità in cui opera, quindi porsi contro l'Amministrazione significa porsi contro la comunità- Orienta verso l'IPA, che crea una visione sistematica difficilmente corruttibile. Corrompere un sistema/comunità è più difficile rispetto a corrompere un'organizzazione considerata come una somma di interessi individuali- Incrementa la supervisione degli agenti cui è stato comunicato il Cdl, visto che ne aumenta la responsabilità morale verso l'interesse primario- Porta a selezionare agenti competenti e in linea con i valori dell'IPA	
Portata del Cdl	
<ul style="list-style-type: none">- Incrementa la lealtà verso l'Amministrazione, controbilanciando la durata e la profondità delle relazioni che premono (o tentano) per porsi contro l'IPA	
Estensione della discrezionalità	
<ul style="list-style-type: none">- Porta a utilizzare la discrezionalità nell'IPA e a limitare l'elaborazione di procedure che, per limitare la discrezionalità e ridurre il rischio di comportamenti opportunistici, si pongono contro l'IPA- Favorisce l'elaborazione di regole e procedure che favoriscono l'IPA	
Effetti sulla gravità del danno e sull'inaccettabilità morale della mera apparenza di condotte devianti	
Valore dell'IPA	
<ul style="list-style-type: none">- Aiuta a percepire il valore dell'interesse primario e a incrementare il valore diffuso dall'Amministrazione, visto che l'orientamento al bene comune favorisce il benessere di diversi portatori di interessi	
Portata delle conseguenze	
<ul style="list-style-type: none">- Aiuta a percepire la portata delle conseguenze sull'Amministrazione, sugli stakeholder e sulla collettività	



- | |
|---|
| - Visto che l'Amministrazione viene concepita come comunità, la cultura dell'IPA aiuta anche a capire che porsi contro la comunità significa altresì porsi contro se stessi, in quanto parti della comunità |
|---|

Estensione della rendicontazione

- | |
|--|
| - Favorisce la rendicontazione e il dialogo con gli <i>stakeholder</i> |
|--|

Il pregio della classificazione appena proposta è quello di adattare i rimedi alle situazioni che caratterizzano i vari contesti organizzativi, agendo direttamente sugli elementi dai quali dipende l'entità del rischio di Cdl; il suo limite è di non fornire indicazioni sulle strategie che nelle diverse situazioni possono essere attuate per affrontare il Cdl.

Di seguito, si espone una diversa classificazione basata sulle strategie per affrontare il Cdl, che tiene conto simultaneamente dell'entità del rischio di Cdl, della concreta possibilità/utilità di gestire il Cdl attraverso il rimedio scelto e delle conseguenze sull'IPA derivanti dal rimedio scelto.

Tabella 8. Scelta della strategia per l'individuazione del rimedio

Cos'è, cosa significa e quando è più indicato il rimedio
1) Autogestione: Non è previsto alcun rimedio specifico, è l'agente in Cdl ad autodisciplinare il suo comportamento Entità del rischio di CIN: molto bassa o nulla <ul style="list-style-type: none">- Da limitare o escludere nel settore pubblico- Capacità da parte delle persone di individuare e valutare le situazioni di Cdl- Chi deve autodisciplinarsi è un agente competente e onesto- Consapevolezza delle conseguenze sull'IPA generale della degenerazione del Cdl- Cultura amministrativa fortemente orientata all'IPA. In questo caso l'autogestione può essere un rimedio anche per affrontare situazioni con un livello medio di rischiosità. L'attivazione di altri rimedi può però essere comunque necessaria per affrontare il Cdl apparente- Relazione faccia a faccia e continua tra principale e agente- I vantaggi dell'autogestione superano i limiti
2) Comunicazione/Registrazione dei potenziali Cdl (Register): È volta a raccogliere informazioni sui potenziali interessi secondari finanziari dei superiori e degli agenti Entità del rischio di Cdl: da bassa a elevata <ul style="list-style-type: none">- Sempre nel settore pubblico- Rischio concreto che i superiori possano influenzare gli agenti. È opportuno registrare gli interessi dei superiori anche se le decisioni che impattano su tali interessi sono prese dagli agenti
2.1) Comunicazione come rimedio alternativo: La comunicazione del Cdl si sostituisce agli altri rimedi Entità del rischio di Cdl: bassa <ul style="list-style-type: none">- La comunicazione è in grado di ridurre l'entità del Cdl, anche solo apparente, entro limiti accettabili. Il Cdl non deve cioè creare la percezione che gli interessi primari (talvolta minimi o assenti) possano interferire con l'IPA- È sufficiente rendere trasparenti i propri interessi- Vietare di trovarsi in Cdl reale potrebbe rappresentare un danno per l'IPA



L'entità del rischio di Cdl è **medio-alta**, ma il soggetto in Cdl è l'unico ad avere la professionalità e/o l'autorità per poter decidere

- Il rapporto tra agente e superiore è diretto
- Il superiore è in grado di comprendere ed elaborare le informazioni ricevute dall'agente
- Il disinvestimento degli interessi privati, l'astensione o le dimissioni risultano talmente eccessivi da divenire ingiusti
- La comunicazione è in grado di rimuovere l'asimmetria informativa tra agente e superiore
- I vantaggi della comunicazione superano i limiti

2.2) Comunicazione come rimedio complementare ad altri rimedi:

La comunicazione del Cdl deve essere affiancata ad altri rimedi (ad es., astensione, disinvestimento degli interessi secondari)

Entità del rischio di Cdl: elevata

- La comunicazione è insufficiente a ridurre l'interferenza dell'interesse secondario
- Il Cdl apparente non può essere rimosso o mitigato entro limiti accettabili, pregiudicando l'integrità della persona coinvolta nel Cdl e dell'Amministrazione. I soggetti esterni devono essere informati su come è stato gestito il Cdl per eliminare la distanza tra apparenza e realtà
- I soggetti che subiscono gli effetti del Cdl:
 - vengono messi a conoscenza dell'operazione in Cdl solo in momenti successivi (il rapporto tra agente e superiore non è diretto)
 - non sono messi nella condizione di poter valutare la probabilità di interferenza
 - non hanno le competenze per comprendere le informazioni ricevute (e/o il Cdl è difficile da comprendere)

3) Gestione:

È volta ad evitare che un agente possa decidere in situazioni di Cdl

Entità del rischio di Cdl: da media a molto elevata

- La comunicazione degli interessi finanziari e non finanziari è insufficiente e la proibizione del Cdl è eccessiva, considerata appunto l'entità del rischio di Cdl, in quanto limita ingiustamente le libertà personali
- I vantaggi della gestione superano i limiti

3.1) Ricusazione e astensione (Restrict):

Si sposta la decisione dall'agente in Cdl a un altro soggetto o a un organo collegiale

Entità del rischio di Cdl: da media a molto elevata

- L'agente in Cdl può essere efficacemente separato dall'attività o dal processo
- Sono presenti altri soggetti con competenze adeguate. Non è detto che i sostituti non siano correlati all'agente in Cdl (i soggetti correlati sono gli unici ad avere le competenze per poter decidere)
- Il Cdl non si presenta con frequenza, altrimenti vi è il rischio che l'agente non sia in grado di assolvere ai propri doveri
- L'agente in Cdl non intende dismettere i suoi interessi privati oppure non intende cambiare la sua posizione lavorativa

3.2) Disinvestimento degli interessi secondari finanziari (Relinquish):

Devono essere ceduti gli interessi secondari finanziari a soggetti terzi non correlati all'agente in Cdl



<p>Entità del rischio di Cdl: da media a molto elevata</p> <ul style="list-style-type: none">- Gli interessi secondari sono finanziari- Non si può procedere con l'astensione in quanto il Cdl è durevole e non temporaneo- La tutela della libertà individuale (mantenimento dell'interesse privato) porta più costi che benefici per l'IPA- Gli interessi relazionali, che comunque restano dopo avere dismessi gli interessi finanziari origine del conflitto, non sono rilevanti- C'è la capacità e la volontà (es. si preferisce rispetto a cambiare responsabilità o ambiente lavorativo) di disinvestire gli interessi in conflitto
<p>3.3) Reclutamento (Recruit):</p> <p>Una terza parte viene chiamata per monitorare l'attività o il processo in Cdl</p> <p>Entità del rischio di Cdl: da media a molto elevata</p> <ul style="list-style-type: none">- Non è possibile o desiderabile per l'agente in Cdl non partecipare al processo decisionale- È possibile avere una terza parte in grado di svolgere l'attività di monitoraggio- Nelle comunità in cui le competenze dell'agente in Cdl sono necessarie e non facilmente rimpiazzabili
<p>3.4) Incrementare la competizione tra agenti:</p> <p>Si riducono le barriere che impediscono a più agenti di competere</p> <p>Entità del rischio di Cdl: da media a molto elevata</p> <ul style="list-style-type: none">- Le asimmetrie informative e i comportamenti opportunistici derivano da mancanza di competizione tra agenti
<p>4) Proibizione (Remove/Resign):</p> <p>È volto a proibire di trovarsi in situazioni di Cdl (proibire attività o operazioni)</p> <p>Entità del rischio di Cdl: elevata o molto elevata</p> <ul style="list-style-type: none">- Normalizzazione della cultura della corruzione e incapacità di frenare i comportamenti deviati con altri rimedi- Impossibilità di rimuovere le asimmetrie informative tra superiore e agente- Il rapporto tra agente e superiore non è diretto- Il destinatario delle decisioni non ha le competenze per decidere in modo consapevole e informato (e/o il Cdl è difficile da comprendere)- Rispetto agli altri rimedi porta più benefici che costi, anche considerando il Cdl apparente (credibilità dell'agente e della sua istituzione)- Il disinvestimento degli interessi privati non elimina il Cdl apparente (viste le relazioni che tali interessi hanno generato nel corso degli anni), mettendo in discussione la credibilità e l'affidabilità dell'agente e della sua organizzazione- La fiducia e la credibilità sono fondamentali per la durabilità dell'organizzazione, tanto da superare le libertà individuali
<p>4.1) Regime di incompatibilità in entrata e uscita dall'Amministrazione (Remove):</p> <p>Sono posti divieti all'assunzione di soggetti portatori di interessi privati, ovvero al fatto che essi possano ricoprire certi ruoli. I divieti riguardano anche le possibilità di lavorare in talune Amministrazioni o aziende dopo aver concluso il rapporto di lavoro</p> <p>Entità del rischio di Cdl: elevata o molto elevata</p> <ul style="list-style-type: none">- Normalizzazione della cultura della corruzione e incapacità di frenare i comportamenti deviati con altri rimedi



- Impossibilità di rimuovere le asimmetrie informative tra superiore e agente
- Il rapporto tra agente e superiore non è diretto
- Il destinatario delle decisioni non ha le competenze per decidere in modo consapevole e informato (e/o il Cdl è difficile da comprendere)
- Rispetto agli altri rimedi porta più benefici che costi, anche considerando il Cdl apparente (credibilità dell'agente e della sua istituzione)
- Il disinvestimento degli interessi privati non elimina il Cdl apparente (viste le relazioni che tali interessi hanno generato nel corso degli anni), mettendo in discussione la credibilità e l'affidabilità dell'agente e della sua organizzazione
- La fiducia e la credibilità sono fondamentali per la durabilità dell'organizzazione, tanto da superare le libertà individuali
- Impossibilità/difficoltà di controllare che gli agenti che operano in Amministrazione stiano perseguitando l'interesse di altri soggetti (gli interessi secondari non sono visibili) per i quali hanno svolto in passato attività lavorative

4.2) Proibire all'agente di trovarsi in Cdl (Remove):

Sono posti divieti di ricoprire alcuni ruoli e di avere alcuni interessi secondari, o di compiere alcune operazioni

Entità del rischio di Cdl: elevata o molto elevata

- Normalizzazione della cultura della corruzione e incapacità di frenare i comportamenti deviati con altri rimedi
- Impossibilità di rimuovere le asimmetrie informative tra superiore e agente
- Il rapporto tra agente e superiore non è diretto
- Il destinatario delle decisioni non ha le competenze per decidere in modo consapevole e informato (e/o il Cdl è difficile da comprendere)
- Rispetto agli altri rimedi porta più benefici che costi, anche considerando il Cdl apparente (credibilità dell'agente e della sua istituzione)
- Il disinvestimento degli interessi privati non elimina il Cdl apparente (viste le relazioni che tali interessi hanno generato nel corso degli anni), mettendo in discussione la credibilità e l'affidabilità dell'agente e della sua organizzazione
- La fiducia e la credibilità sono fondamentali per la durabilità dell'organizzazione, tanto da superare le libertà individuali
- L'agente in Cdl è già inserito nella struttura organizzativa

4.3) Muraglie Cinesi e segregazione dei ruoli (Remove):

Separazione giuridica o organizzativa delle funzioni da cui potrebbe nascere un Cdl

Entità del rischio di Cdl: elevata o molto elevata

- Il superiore non è in grado di ottenere informazioni sufficienti per individuare e valutare il Cdl perché non è possibile obbligare la diffusione delle informazioni rilevanti che riguardano l'agente
- È realmente possibile evitare infiltrazioni tra le funzioni (separazione formale e sostanziale)

4.4) Proibire le operazioni in Cdl (Remove):

Sono previsti dei divieti di compiere alcune operazioni

Entità del rischio di Cdl: elevata o molto elevata

- Normalizzazione della cultura della corruzione e incapacità di frenare i comportamenti deviati con altri rimedi



- Impossibilità di rimuovere le asimmetrie informative tra superiore e agente
- Il rapporto tra agente e superiore non è diretto
- Il destinatario delle decisioni non ha le competenze per decidere in modo consapevole e informato (e/o il Cdl è difficile da comprendere)
- Rispetto agli altri rimedi porta più benefici che costi, anche considerando il Cdl apparente (credibilità dell'agente e della sua istituzione)
- Il disinvestimento degli interessi privati non elimina il Cdl apparente (viste le relazioni che tali interessi hanno generato nel corso degli anni), mettendo in discussione la credibilità e l'affidabilità dell'agente e della sua organizzazione
- La fiducia e la credibilità sono fondamentali per la durabilità dell'organizzazione, tanto da superare le libertà individuali
- Non è possibile prevedere il comportamento opportunistico dell'agente
- Gli osservatori esterni valutano negativamente alcune operazioni, a prescindere da come esse sono state regolate, anche per mancanza di fiducia dei sistemi di governance

4.5) Dimissioni/allontanamento (Resign):

L'agente in Cdl si dimette dalla posizione o viene allontanato dalla posizione ricoperta

Entità del rischio di Cdl: **elevata o molto elevata**

- Normalizzazione della cultura della corruzione e incapacità di frenare i comportamenti deviati con altri rimedi
- Impossibilità di rimuovere le asimmetrie informative tra superiore e agente
- Il rapporto tra agente e superiore non è diretto
- Il destinatario delle decisioni non ha le competenze per decidere in modo consapevole e informato (e/o il Cdl è difficile da comprendere)
- Rispetto agli altri rimedi porta più benefici che costi, anche considerando il Cdl apparente (credibilità dell'agente e della sua istituzione)
- Il disinvestimento degli interessi privati non elimina il Cdl apparente (viste le relazioni che tali interessi hanno generato nel corso degli anni), mettendo in discussione la credibilità e l'affidabilità dell'agente e della sua organizzazione
- La fiducia e la credibilità sono fondamentali per la durabilità dell'organizzazione, tanto da superare le libertà individuali
- Nessun altro rimedio è praticabile (*ad es.*, l'agente in Cdl non può e non vuole dismettere i suoi interessi secondari e il cambiamento di posizione nell'ambito della struttura organizzativa non è possibile)

Come anticipato, la valutazione dell'entità del rischio di Cdl può essere effettuata non solo da chi è in Cdl (che potrebbe non avvertire alcuna interferenza), ma anche dagli operatori esterni e dai destinatari.

L'utilizzo delle strategie sopra elencate richiede sempre una preliminare valutazione del Cdl realizzata attraverso il sistema a matrice.

È altresì opportuno affiancare, ai rimedi specifici scelti, anche i rimedi culturali che hanno il vantaggio di mitigare l'entità del rischio di Cdl.



Di seguito sono indicate le attività amministrative e comunicative incombenti all'agente, volte ad attuare le strategie di mitigazione del rischio, ovvero a indicare come procedere una volta individuato il rimedio.

Tabella 9. Livelli di gravità del danno

Strategia	Attività
Comunicazione dei potenziali Cdl (<i>Register</i>)	<ul style="list-style-type: none">- Assicurarsi che il proprio superiore sia a conoscenza del Cdl, in modo da consentirgli di effettuare una supervisione efficace. Se il superiore è portatore dell'IPA avrà interesse a monitorare l'agente in quanto si assume la responsabilità del suo operato- Informare le persone interessate che è stata fatta una comunicazione del Cdl, fornendo dettagli appropriati. Inoltre, informare sul fatto che secondo l'Amministrazione non vi è alcun Cdl reale o che quello potenziale è minimo e viene gestito nell'interesse dell'Amministrazione
Ricusazione e astensione (<i>Restrict</i>)	<ul style="list-style-type: none">- Astenersi da ogni coinvolgimento nell'attività in cui si ha Cdl- Astenersi da qualunque discussione formale o informale sull'argomento- Astenersi dalla situazione in cui si potrebbe ancora esercitare (o essere percepito come uno che può esercitare) un'influenza segreta sulle decisioni o le azioni intraprese nell'attività- Riorganizzare i propri doveri e responsabilità verso una funzione non conflittuale- Passare a un altro progetto- Passare a un'altra area amministrativa- Assicurarsi che i compiti in cui è sorto il Cdl non siano riassegnati a un altro soggetto che è supervisionato da te
Reclutare terze parti (<i>Recruit</i>)	<ul style="list-style-type: none">- Disporre che la decisione interessata sia presa da una terza parte indipendente- Coinvolgere una terza parte indipendente o un <i>auditor</i> di probità per supervisionare o verificare l'integrità del processo decisionale – questa strategia è particolarmente appropriata laddove vi sia un Cdl ragionevolmente percepito, ma non reale, o il Cdl è identificato solo (o vicino) alla conclusione del processo o dopo la decisione- Aumentare il numero di persone che partecipano al comitato decisionale per bilanciare l'influenza di un singolo membro che potrebbe avere un Cdl ma che ha qualche motivo speciale per rimanere nel comitato- Cercare il punto di vista di coloro che potrebbero essere preoccupati di un Cdl potenziale, reale o ragionevolmente percepito, a prescindere dal fatto che si oppongano al fatto che si abbia o meno un coinvolgimento nella questione



Disinvestimento degli interessi finanziari <i>(Relinquish)</i>	<ul style="list-style-type: none">- Liquidare l'interesse privato attraverso una transazione a condizioni di mercato- Trasferire il proprio interesse a un <i>blind trust</i>, almeno per tutta la durata del CdI
Proibire all'agente di trovarsi in CdI <i>(Remove)</i>	<ul style="list-style-type: none">- Non essere coinvolto nella elaborazione di criteri critici (es. un capitolato d'appalto) o nel ruolo decisionale del processo in questione- Astenersi dal prendere parte a qualsiasi dibattito sulla questione- Astenersi dal voto sulle decisioni proposte- Ritirare dalla discussione le proposte e i piani affetti da CdI- Avere un accesso limitato alle informazioni relative al CdI (Muraglie Cinesi)- Negare l'accesso a documenti sensibili o informazioni riservate relative ai CdI
Dimissioni e licenziamento <i>(Resign)</i>	<ul style="list-style-type: none">- Dimissioni dalla posizione lavorativa- Richiesta di trasferimento a un'altra organizzazione- Pensionamento anticipato se l'opzione è fattibile e a disposizione- Licenziamento in assenza di dimissioni quando queste sono l'unica via percorribile

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Andrea Putignani