

REALIZZATO CON IL SOSTEGNO DI



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



Regione
Lombardia



POR FSE 2014-2020 / OPPORTUNITÀ E INCLUSIONE

Competenze per la Legalità

Rafforzamento Competenze per contrastare Riciclaggio e Corruzione nella P.A.

IL CONFLITTO DI INTERESSI APPARENTE

di

Massimo Di Rienzo e Andrea Ferrarini

I PROMOTORI





Sommario

1. Il punto di vista dell'osservatore esterno.....	2
2. Una questione di punti ... e non di punti di vista.....	2
3. La strategia della fiducia.....	3
4. La trasparenza come (presunto) antidoto al conflitto di interessi apparente	4
5. Conclusioni	6



1. Il punto di vista dell'osservatore esterno

Secondo l'OCSE "si può affermare che esiste un conflitto di interessi apparente, quando gli interessi privati di un dipendente pubblico sembrano poter influenzare indebitamente lo svolgimento delle sue funzioni, ma questo in realtà non accade".

L'Autorità nazionale anticorruzione italiana (ANAC) è ancora più sintetica: un conflitto di interessi apparente è un conflitto "che può essere percepito dall'esterno come tale". OCSE e ANAC (e tutti gli esperti in materia che ad essi si richiamano) non negano che il conflitto di interessi apparente possa incidere pesantemente e realmente sulla fiducia dei cittadini, ma lo descrivono come un qui pro quo (non sempre infondato), come un conflitto di interessi percepito da un osservatore esterno alla sfera pubblica, che non dispone di tutte le informazioni, ma giudica in base alle informazioni che ha.

Nel conflitto di interessi apparente, così come viene descritto, confini tra realtà e immaginazione, tra fatti e interpretazione dei fatti (in una situazione di profonda asimmetria informativa), tendono a confondersi.

2. Una questione di punti ... e non di punti di vista

Ma chi è l'osservatore esterno da cui dipende il conflitto di interessi apparente? È l'uomo della strada? Oppure è un osservatore esterno, qualificato, come un esperto di scienze politiche, oppure un magistrato, oppure un giornalista? Dobbiamo in qualche modo identificare l'osservatore esterno, anche per capire quali interessi vanno in conflitto.

La definizione dell'OCSE ci indurrebbe a credere che l'osservatore esterno (abbastanza simile ad un ficcanaso) percepisca un conflitto tra un interesse secondario dell'Agente pubblico e qualche interesse primario della pubblica amministrazione. Ma, ovviamente, la definizione dell'OCSE si basa (anche se non in modo esplicito) sulla Teoria dell'Agenzia, con i suoi due ruoli: Principale e Agente. L'osservatore esterno è fuori dal sistema. Se invece analizziamo il fenomeno del conflitto di interessi apparente nel quadro della Teoria dell'Agenzia Estesa, abbiamo più di due ruoli e ci accorgiamo che c'è un ruolo al quale non è stato ancora attribuito alcun conflitto di interessi: è il Principale Delegante.

L'osservatore esterno che percepisce il conflitto di interessi apparente potrebbe essere il Principale Delegante, che osserva il comportamento dei Principali Delegati e degli Agenti e chiede conto del loro operato. Tuttavia, il Principale Delegante è un Principale collettivo e diffuso, che ha solo bisogni e non ha strategie per soddisfare i propri bisogni. Non è un individuo reale e quindi deve delegare dei soggetti reali (persone e organizzazione) ad agire al posto suo. Ma se il Principale Delegante non è un individuo, come può avere occhi per osservare?

La nostra appartenenza alle collettività deleganti è reale: siamo tutti degli elettori e dei contribuenti fondamentali per il funzionamento delle democrazie moderne. E siamo tutti soggetti cui sono riconosciuti dei diritti e i diritti non si misurano con il metro dell'individuo, ma con quello delle collettività: o sono di tutti o non sono di nessuno. Immanuel Kant ha affermato che "la violazione del diritto avvenuta in un punto della Terra è avvertita in tutti i punti". Ma noi, infiniti punti della Terra, per sentire dobbiamo cambiare punto di vista, dobbiamo uscire dalla dimensione individuale e assumere il punto di vista del Principale Delegante. Dobbiamo diventare suoi rappresentanti.



Gli individui di un Principale Delegante sono come i punti di una retta o di un piano: i Principali Deleganti sono insieme densi che possono essere intuitsi nella loro interezza (gli Elettori, i Contribuenti, i Mercati, le Collettività titolari di un diritto) ma non è possibile identificare tutti i singoli individui che li compongono.

È impossibile identificare tutti gli individui che appartengono ad un Principale Delegante. Ma un numero limitato e finito di individui può essere usato come riferimento per identificare un Principale Delegante: le associazioni (di consumatori, di contribuenti, di pazienti ecc. ...), i partiti politici, i sindacati, le redazioni dei giornali, sono esempi di gruppi ristretti e ben identificabili che hanno assunto il punto di vista di una collettività, che sono diventati referenti del Principale Delegante.

Non ci soffermeremo a descrivere i percorsi (assai differenziati) che conducono all'identificazione dei referenti del Principale Delegato. In certi casi si tratta di scelte individuali, motivate dalla volontà di impegnarsi in favore della collettività e che conducono ad aderire ad associazioni o movimenti di opinione. In altri casi essere referenti è una inevitabile conseguenza del lavoro che si svolge, come accade per esempio ai giornalisti, che nei sistemi democratici sono come i cani da guardia che tengono sotto controllo chi esercita il potere; oppure agli avvocati impegnati nella difesa dei diritti umani. In altri casi ancora, si diventa referenti perché si promuovono interessi individuali di particolare rilevanza, come accade ai sindacati che, promuovendo gli interessi dei lavoratori, rivendicano anche il diritto al lavoro, oppure alle associazioni che promuovono gli interessi di persone affette da specifiche patologie e nel contempo rivendicano il diritto alla salute. E non dobbiamo nemmeno dimenticare tutti quei casi in cui determinati soggetti si auto-referenziano (questo accade sovente in ambito politico) e rivendicano (a torto o a ragione) i diritti di collettività nuove o presunte.

Insomma, a un certo punto i referenti prendono corpo e cominciano a valutare le scelte e i comportamenti dei Principali Delegati e degli Agenti che operano all'interno della pubblica amministrazione.

Il Principale Delegante, quindi, non ha strategie per soddisfare i propri bisogni, ma ha molti occhi per controllare i soggetti cui deve affidarsi e che dovrebbero promuovere i suoi interessi primari. Il Principale Delegante è una sorta di Argo Panòptes, il gigante della mitologia greca che aveva cento occhi e dormiva chiudendone cinquanta alla volta!

3. La strategia della fiducia

Il conflitto di interessi apparente è quindi il conflitto che si genera tra i referenti del Principale Delegante e gli altri ruoli della sfera pubblica: Principali Delegati, Agenti e Destinatari. Perché si genera e quali interessi sono coinvolti in tale conflitto? Cominciamo a rispondere alla prima domanda e vedremo che la risposta alla seconda verrà di conseguenza.

I Principali Deleganti hanno molteplici bisogni diffusi e quindi delegano numerosi interessi primari. Tuttavia, hanno in comune un solo interesse strutturale, che è l'interesse che mantiene qualunque Principale all'interno di una relazione di delega: ha interesse a non cercare altre strategie per soddisfare i propri bisogni.

Se il Principale continuasse a cercare senza sosta strategie per soddisfare i propri bisogni, rischierebbe di entrare e uscire continuamente da relazioni di delega sempre nuove ma sempre più instabili. È necessario che il Principale, fino a prova contraria, abbia fiducia nell'Agente: la fiducia è una strategia che stabilizza le relazioni di delega.



Per il Principale Delegante la fiducia è una strategia fondamentale, più di qualunque altro Principale. Infatti, le collettività non possono in alcun modo promuovere in modo autonomo i propri interessi e quindi non possono mai smettere di verificare se dentro la Pubblica Amministrazione agiscono Principali Delegati e Agenti affidabili.

Il conflitto di interessi apparente è una situazione in cui la promozione di un determinato interesse secondario da parte degli Agenti o i Principali minaccia la fiducia del Principale Delegante.

4. La trasparenza come (presunto) antidoto al conflitto di interessi apparente

La qualità di un conflitto di interessi apparente dipende quasi esclusivamente dalla capacità dei referenti di analizzare la situazione di base e dalla capacità dell'opinione pubblica di ricevere ed elaborare le informazioni fornite dai referenti e dai mass media.

Questo significa che un conflitto di interessi apparente può essere fondato (ed identificare correttamente dei conflitti di interessi esogeni presenti che emergono nella situazione di base) oppure infondato (e scorgere conflitti esogeni che in realtà non ci sono). In ogni caso, il conflitto di interessi apparente, quando emerge, genera un senso di sfiducia nella collettività.

Di tutti i conflitti di interessi quello apparente è il più difficile da gestire. Perché la sua gestione chiama in causa i rapporti, tutt'altro che lineari, che intercorrono tra il Principale Delegante, i soggetti (Principali Delegati e Agenti) che gestiscono la Pubblica Amministrazione e i numerosi referenti che osservano il comportamento dei soggetti delegati ed orientano l'opinione pubblica. E chiama in causa anche l'asimmetria "diffusa", cioè il gap informativo tra Principale Delegante e Principale Delegato. L'annullamento di questa asimmetria consentirebbe di ridurre il divario tra i conflitti di interessi apparenti percepiti dalla collettività e le interazioni di interessi che hanno realmente luogo all'interno della sfera pubblica. Ma il gap informativo, come sappiamo, è strutturale: deriva dalla relazione di delega e può essere solo ridotto, mai annullato.

Per ridurre l'asimmetria informativa che fa del conflitto di interessi apparente un conflitto di secondo livello, si invoca maggiore trasparenza sui centri di potere, maggiore disponibilità di informazioni, regole più chiare, semplificazione delle procedure, maggiore chiarezza nei servizi erogati e più informazioni sui risultati dell'azione amministrativa. La storia delle dottrine politiche, sociali e morali ci illustra come il Principale Delegante tenda a restringere gli spazi di asimmetria informativa con il Principale Delegato, rivendicando un ruolo di centralità e di partecipazione nelle scelte.

Una progressiva spinta al riequilibrio tra potere e delega si è consolidata nelle recenti profonde trasformazioni della società civile e, conseguentemente, della natura dello Stato e delle sue formule attuative. Le tendenze alla globalizzazione ne hanno profondamente ridimensionato gli ambiti di influenza, così come il potenziamento degli strumenti di informazione e comunicazione hanno fornito, almeno in teoria, incredibili strumenti di controllo e di partecipazione nelle mani dei referenti e della pubblica opinione.

Con il termine trasparenza si può fare riferimento, al tempo stesso, ad un atteggiamento o comportamento di un singolo individuo o di una organizzazione, ad un set di strumenti procedurali e normativi, ad un insieme di valori (trasparenza, integrità, apertura), ad un diritto umano, ad un dogma "quasi-religioso" e ad una dottrina di governo. Secondo l'art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013:

"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati



all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".

Una ipotesi piuttosto semplice ma intuitiva: una maggiore accessibilità delle informazioni, da una parte, impone ai decisori pubblici di comportarsi meglio, quindi, produrrà decisioni qualitativamente migliori tutelando le aspettative del Principale Delegante. Dall'altra, permette al Principale Delegante di prendere parte ai processi decisionali e all'attività della pubblica amministrazione. In altre parole, la trasparenza determina una maggiore affidabilità generale della condotta del Principale Delegato; e questo elemento è idoneo a promuovere una maggiore fiducia.

L'effetto della trasparenza su coloro che osservano dipende dal (positivo) effetto della trasparenza su coloro che vengono osservati. Questo effetto mediato è certamente possibile e non eccessivamente controverso. Se la trasparenza realmente produce decisioni migliori, e il pubblico li percepisce come tale, il Principale Delegante probabilmente tenderà ad accettare le decisioni e avrà maggior fiducia nel Principale Delegato e dei suoi Agenti. Ma la trasparenza funziona davvero? Cioè, il Principale Delegante, attraverso la trasparenza, riesce effettivamente a verificare se si può fidare o meno dei Principali Delegati o degli Agenti?

Le ipotesi di una presunta efficacia della trasparenza tendono a fare affidamento su un modello piuttosto semplicistico di comunicazione in cui il Principale Delegante (recettore esterno) attende la divulgazione di informazioni (il messaggio) dal governo o altri centri decisionali (mittente) e successivamente capisce, impara e agisce in modo prevedibile, informato e razionale. Tutte queste ipotesi manifestano gravi debolezze, ma la natura del recettore esterno è probabilmente l'elemento per noi più problematico.

David Fenster sostiene che uno dei problemi fondamentali incorporati nella teoria che assume la trasparenza come dogma risolutivo di ogni asimmetria informativa, è che essa presume l'esistenza di un pubblico interessato che deve e vuole essere pienamente informato. Come estensione di questo ragionamento, la teoria presuppone anche che il pubblico capisca e apprenda dalle informazioni in modo prevedibile. La ricerca empirica su come le persone percepiscono e interpretano le informazioni, tuttavia, ha dimostrato che le informazioni colpiscono le persone in modo diverso a seconda della loro predisposizione, conoscenze e interessi. Troppe informazioni possono anche portare a un sovraccarico di informazioni che potrebbero rendere le persone più confuse invece di renderle più consapevoli e fiduciose.

Quindi, si direbbe, la trasparenza non ha effetto di per sé, ma nella relazione che esiste tra mittente (Principale Delegato) e recettore esterno (referenti del Principale Delegante). Se questa relazione è asimmetrica a scapito del recettore esterno, se non si investe in capacità di processare e interpretare le informazioni anche se esse sono state rilasciate con la dovuta attenzione alla qualità del dato, probabilmente la trasparenza non avrà alcun effetto.

La capacità del recettore esterno e, quindi, dei referenti del Principale Delegante, è uno dei problemi che più affligge i nostri tempi. A ben vedere, il Principale Delegante, e i suoi referenti, sembra essere interessato a vicende che poco hanno a che fare con l'affidabilità degli Agenti e dei Principali delegati. Gli strumenti di trasparenza rischiano, in alcuni casi, di trasformarsi in un veicolo formidabile per la disseminazione dell'invidia sociale. Come dimostra questo breve esempio.

Un giornale locale compie alcune ricerche sul sito istituzionale del Comune di Caciucco. Qualche giorno dopo esce la notizia che i dirigenti del Comune guadagnano, in media, 75.000 euro all'anno. Nessuno sembra essere interessato (né il giornale, né i lettori) al fatto che ci sono alcuni dirigenti che non hanno pubblicato il proprio reddito.



Da qualche anno, con il termine “voyeurismo” si fa riferimento a questa degenerazione della trasparenza, da meccanismo di riduzione dell’asimmetria informativa del Principale Delegante a strumento di diffusione dell’invidia sociale.

Proviamo, con l’aiuto di un semplice caso, a verificare, invece, come, in concreto la trasparenza potrebbe essere un efficace antidoto contro il conflitto di interessi apparente, ma in assenza di una qualità fondamentale dell’Agente, si trasforma in un meccanismo utile solo ad aumentare sentimenti di frustrazione ed impotenza sociale.

Il Sindaco del Comune di Analogico ha deciso di assegnare il delicato compito di riqualificare i servizi ICT del Comune ad un Assessore la cui provenienza professionale garantisca capacità e competenza. Per questo decide di affidarsi al dottor Digitali, che aveva ricoperto ruoli importanti all’interno di una multinazionale dell’ICT, con la quale lo stesso neo-Assessore dichiara di non aver più alcun rapporto. Un giornale locale scopre che l’Assessore Digitali non ha pubblicato la situazione patrimoniale sul sito Amministrazione Trasparente del Comune. Invitato a pubblicare la propria situazione patrimoniale, l’Assessore si trincerava dietro la volontà di difendere la sfera personale sua e della famiglia, Dal momento che si tratta di un obbligo di pubblicazione, la vicenda della mancata pubblicazione suscita un certo clamore nell’opinione pubblica locale e nazionale. Iniziano a circolare voci sul fatto che la “liaison” tra l’Assessore ed il noto player dell’ICT a livello internazionale sia tutt’altro che interrotta. Qualche giorno dopo l’Assessore è costretto a pubblicare la sua situazione patrimoniale. Si scopre che l’Assessore possiede un certo numero di azioni del suddetto noto player ICT.

In questo caso sembra che il conflitto di interessi apparente sia stato gestito in maniera davvero inappropriata. Anche se il numero di azioni in possesso del nostro Principale Delegato non dovesse risultare tale da far emergere un conflitto di interessi esogeno, il nostro Principale Delegante potrebbe aver già tratto le sue conclusioni. Il rapporto di fiducia sembra essere compromesso. In questi casi il meccanismo dell’astensione potrebbe non essere più sufficiente a salvare gli interessi strutturali del Principale Delegante.

In culture diverse dalla nostra, situazioni simili a queste richiamano gli Agenti alla responsabilità di farsi da parte. Si tratta di una “qualità” dell’Agente che potremmo definire: “accountability culturale”. Nel nostro Paese sembra che tale meccanismo non esista. In assenza di tale qualità, dovrebbero essere istituiti solidi meccanismi di “accountability legale”.

5. Conclusioni

In sintesi, il conflitto di interessi apparente:

- è il conflitto di interessi del Principale Delegante;
- è un conflitto di secondo livello associato ad un conflitto di interessi che emerge in una situazione (base) particolarmente rilevante per una comunità di persone;
- si innesca quando la promozione di un interesse secondario, da parte dei soggetti delegati, mette a rischio la fiducia del Principale Delegante;
- è vincolato al punto di vista dei referenti del Principale Delegante, che influenzano l’opinione pubblica;
- dipende dalla capacità dei referenti di analizzare la situazione di base e dalla capacità dell’opinione pubblica di ricevere ed elaborare le informazioni fornite dai referenti e dai mass media
- se non gestito, genera sfiducia nel Principale Delegante;



- la trasparenza potrebbe essere un antidoto al conflitto di interessi apparente, a patto che il Principale Delegante sia effettivamente interessato a ridurre le asimmetrie informative ed i soggetti delegati siano intenzionati ad adottare, in concreto, delle soluzioni per gestirlo.