

LEADER



1.



Metadati

2.



Contenuto formativo

3.



Obiettivi di apprendimento

4.



Test di valutazione dell'apprendimento

Vademecum

Scheda Learning Objects n.1

Verso una definizione di conflitto di interessi

1. METADATI

Titolo	Verso una definizione di conflitto di interessi
Descrizione	Nel Learning Object 1 <ul style="list-style-type: none"> • Parleremo di come è percepito il conflitto di interessi • Forniremo una prima definizione di conflitto di interessi • Affronteremo il tema del conflitto di interessi come «fattore di rischio» nella prevenzione della corruzione
Destinatari	GAL (Gruppi di Azione Locali)
Autori	Massimo Di Rienzo @spazioetico
Diritti	Tutti i diritti riservati a CREA, Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria
Data	11/07/2018
Tipologia documento	Learning object

2. CONTENUTO FORMATIVO

Cos'è un interesse?

*Claude-Adrien Helvétius,
(Parigi 1715-1771)*

«L'interesse è la misura delle azioni umane»

In Italia, esiste una generale sottovalutazione del conflitto di interessi. Oppure, una sovrapposizione tra conflitto di interessi e corruzione, che è uno dei sintomi della scarsa consapevolezza del fenomeno da parte degli individui, delle organizzazioni e dei cittadini. La conseguenza è che le persone hanno paura a far emergere **EVENTI CRITICI** che modificano le relazioni e le reti di collegamento, generando nuovi interessi o intensificando vecchi interessi, perché pensano che verranno messi sotto accusa dall'organizzazione e dall'opinione pubblica. Perciò, le situazioni emergono solo quando il "conflitto" esplose, o non emergono affatto.

D'altra parte un'affermazione come la seguente: «Le persone oneste non temono il conflitto di interessi», sebbene rassicurante per molti quanto a trasparenza e indipendenza di giudizio, tuttavia non è una affermazione corretta, dal punto di vista del rischio di corruzione. In effetti, il dipendente di un GAL o un componente del

Consiglio di amministrazione o un consulente, anche in buona fede, può trovarsi direttamente o indirettamente al centro di un conflitto di interessi che non ha nemmeno lontanamente percepito.

In epoca moderna, con la progressiva democratizzazione degli Stati soprattutto in Europa occidentale e negli Stati Uniti, i governi e la pubblica amministrazione sono stati chiamati a "rendere conto" del proprio operato nei confronti dell'opinione pubblica. Emerge con forza il problema di allontanare ogni sospetto in merito all'interesse verso il quale ci si mette al servizio in qualità di decisore pubblico. Ma questa preoccupazione, seppure molto viva almeno al di fuori nei nostri confini nazionali, ha diverse connotazioni a seconda dell'ordinamento giuridico dove ci si trova. Si assiste, nella storia della cultura umana e della filosofia in particolare, all'emergere progressivo di dilemmi inerenti la cura del bene pubblico in contrapposizione o sovrapposizione alla cura di interessi privati. Nel cercare di eliminare tutti i conflitti di interesse, scopriamo che tali conflitti sono connaturati alla stessa natura umana:

- Al complesso mondo delle relazioni umane
- Al complesso mondo delle relazioni economico/finanziarie

- Al complesso mondo delle relazioni professionali
- Al complesso mondo delle relazioni politiche

Senza una riflessione sulla capacità dei conflitti di interesse di allontanare le decisioni dal bene comune, è difficile per chi gestisce risorse pubbliche di perseguire l'obiettivo e per gli osservatori (cittadini, utenti, osservatori qualificati, ecc.) di fidarsi di loro. Questo è il motivo per cui le società moderne hanno difficoltà a regolare i conflitti e spesso falliscono nel raggiungere un equilibrio ragionevole.

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

Affinché ci sia “conflitto di interessi”, occorre la presenza di alcuni elementi chiave, ossia:

- una relazione di agenzia. Una relazione, cioè, tra un soggetto delegante (principale) e uno delegato (agente), in cui il secondo ha il dovere fiduciario di agire nell'interesse (primario) del primo (es. il rapporto medico-agente e paziente-principale; avvocato-agente e cliente principale; banca-agente e cliente-principale);
- la presenza di un interesse secondario nell'agente (di tipo finanziario o di altra natura);
- la tendenza dell'interesse secondario ad interferire con l'interesse primario. Il termine *“tende a interferire”* vuole sottolineare che l'interferenza si presenta con

diversa intensità a seconda dell'agente portatore dell'interesse secondario e della rilevanza assunta da tale interesse.

Pertanto, la corruzione non è affatto assimilabile al conflitto di interessi. Mentre esiste una sostanziale omogeneità per quanto concerne il primo e il secondo elemento, a cambiare è il terzo elemento. Mentre il conflitto di interessi è una situazione di rischio in cui l'interesse secondario tende a interferire con l'interesse primario, nella corruzione la situazione di rischio si è trasformata in un abuso di potere, che ha visto prevalere l'interesse secondario su quello primario.

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

In buona sostanza, il conflitto di interessi:

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

Dunque, il conflitto di interessi non è un comportamento (come la corruzione), ma una situazione, un insieme di circostanze che creano o aumentano il rischio che gli

interessi primari possano essere compromessi dal perseguimento di quelli secondari (Thompson 2009).

Attraverso l'emersione dei conflitti di interessi e la loro gestione si tenta di mitigare il rischio che un interesse finanziario, economico o altro interesse personale possa minacciare l'IMPARZIALITÀ di un agente o di un intero processo lavorativo.

CHE COSA È L'IMPARZIALITÀ?

A volte la percepiamo come un “meccanismo di funzionamento” delle organizzazioni, specialmente quelle pubbliche o quelle che, come i GAL ad esempio, gestiscono risorse pubbliche e promuovono interessi collettivi.

In questo senso l'imparzialità è una “regola”, nel senso etimologico della parola “regola” che veniva utilizzato dagli antichi romani. Si trattava di un'assicella di legno dritta, che serviva a tirare le linee. Quindi l'imparzialità sembra essere un “sistema regolatore” del funzionamento del settore pubblico. A questo fa riferimento esplicito la Costituzione italiana quando afferma: *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”* (articolo 97).

A volte, però, si manifesta come un “valore”, un principio di riferimento dell'etica pubblica. Nei Codici etici e di condotta il principio di imparzialità viene inserito nei primi articoli, dove si enunciano, appunto, principi e valori di riferimento.

A volte l'imparzialità sembra essere una “qualità” dell'agente o del decisore. Questa interpretazione sembra la più fallace, dal momento che l'imparzialità è una qualità

dell'organizzazione (come ben espresso in Costituzione quando si parla degli “uffici pubblici”) e delle decisioni che essa esprime, mentre una qualità dell'agente necessaria affinché l'azione amministrativa sia “imparziale” potrebbe essere l'indipendenza e la terzietà di giudizio.

L'imparzialità sembra essere anche un “interesse”. Studiando il conflitto di interessi ci siamo accorti che tra gli interessi che devono essere promossi dall'agente l'imparzialità rappresenta un interesse primario espresso dal “principale”. Anche se sembra, a dire il vero, che non sia corretto dire che esiste un interesse primario all'imparzialità. L'imparzialità rappresenta il meccanismo che permette di salvaguardare alcuni interessi primari, tra cui, ad esempio, la preservazione delle corrette condizioni di concorrenzialità di un mercato (locale, nazionale, internazionale).

Proviamo a semplificare e ad uniformare i punti di vista. Se partiamo dal principio che una cosa è “etica” perché serve, cioè è utile, allora possiamo abbinare il concetto di imparzialità come valore all'imparzialità come “sistema di funzionamento”. È giusto che i procedimenti amministrativi e le decisioni che ne scaturiscono abbiano la caratteristica di essere imparziali, perché questo serve a qualcosa. Ma a cosa esattamente?

In generale, l'imparzialità serve a mantenere gli interessi in gioco egualmente distanti dal centro del processo (decisionale). Si parla di “equidistanza DEGLI interessi” oppure, se si tratta di valutare la posizione dell'agente pubblico, diremmo “equidistante DAGLI interessi”.

Le persone tendono a non essere equidistanti dagli interessi, cioè, tendono a favorire individui nei confronti dei quali espri-

mono un legame parentale, oppure un legame di reciprocità (si veda “l’economia del dono” di Marcel Mauss e il collegamento di interessi che viene generato dall’accettazione di un regalo, di un benefit o di altra utilità), oppure membri del proprio gruppo sociale. In qualche modo sembrerebbe che, dal punto di vista evoluzionistico, abbia pagato in termini di adattamento e sopravvivenza l’essersi mostrati parziali nei confronti di coloro che appartengono ai gruppi di individui appena citati.

Secondo un autorevole ricercatore¹, la psicologia cognitiva ha negli ultimi anni imposto all’attenzione pubblica la presenza di diversi *bias* cognitivi, intesi come limiti o distorsioni della corretta capacità di giudizio che si sono radicati nel nostro cervello durante l’evoluzione in un contesto ambientale, quale la savana del Pleistocene, con parametri adattativi finalizzati all’immediata sopravvivenza, drasticamente diversi dalle esigenze cognitive delle società attuali. Tra i vari *bias* che rendono sub ottimali le nostre scelte vi è anche l’incapacità di percepire il conflitto di interesse, ovvero di capire (o ammettere) quando i propri interessi personali sono in conflitto con i interessi primari della collettività (conflitto di interessi). Ciò che emerge chiaramente è che gli esseri umani hanno una grande difficoltà a percepire le proprie scelte come soggettive e tendono erroneamente a ritenerle oggettive. In sostanza, tutti noi siamo opachi davanti a noi stessi e tendiamo a non percepire i nostri *bias* ma siamo disponibili a riconoscerli negli altri.

Da un punto di vista antropologico, invece, un meccanismo probabile dietro la diffusa

tendenza al conflitto d’interesse è il nostro radicato desiderio di adesione tribale formatosi nella lunga fase evolutiva che ci ha visti per milioni di anni vivere in piccole bande di cacciatori-raccoglitori. Il conflitto d’interesse coincide con la possibilità di un gruppo ristretto, tribale, di persone nel fare scelte che riguardano esclusivamente la famiglia o il gruppo di appartenenza, in conflitto o spregio rispetto al bene comune o alla comunità esterna al gruppo.

Dunque, il senso comune ci impone di riconsiderare la nostra “attitudine” ad essere imparziali. Per questo c’è bisogno di un forte “sistema di regole” che si contrappone a questo diffuso sentimento di parzialità.

Siamo individui che esprimono un certo grado di parzialità nelle decisioni quando sono implicate relazioni di un certo tipo, cioè, entro un certo grado di socialità e che generano interessi. E questo deriva dal fatto che ci siamo adattati meglio comportandoci in questa maniera.

Ci viene richiesto di fare un passaggio ulteriore per adattarci alla complessità delle società moderne. Cioè, considerare che il nostro “gruppo sociale” non sia più rappresentato solo dagli individui con cui siamo in grado di entrare in relazione, ma da una comunità più ampia di livello locale, nazionale o ultranazionale fatto di persone che probabilmente non conosceremo mai e con le quali non entreremo mai in un collegamento di interessi diretto.

1 Andrea Grignolio, docente di Storia della Medicina, Sapienza Università di Roma

3. OBIETTIVI DI APPRENDIMENTO

Obiettivo raggiungibile attraverso questa unità didattica

- Comprendere il concetto di “conflitto di interessi”
- Distinguere il conflitto di interessi dalla corruzione
- Apprendere il concetto di “imparzialità”

4. TEST DI VALUTAZIONE DELL'APPRENDIMENTO

Per visualizzare le risposte vai al “test di verifica dell’apprendimento”
<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/18446>

Domanda 1	La corruzione è assimilabile al conflitto di interessi?
Scelta a	Si, è in tutto e per tutto sovrapponibile
Scelta b	No, la corruzione è una condotta mentre il conflitto di interessi è una situazione
Scelta c	No, la corruzione è una situazione mentre il conflitto di interessi è una condotta
Scelta d	No, la corruzione è il contrario del conflitto di interessi
Risposta/e corretta/e	

Domanda 5	Quale è il significato del principio di “imparzialità”
Scelta a	Equidistanza dagli interessi in gioco
Scelta b	Trasparenza dell’azione amministrativa
Scelta c	Correttezza e disponibilità
Scelta d	Promozione dell’immagine dell’ente
Risposta/e corretta/e	

Impostazione metodologica e redazione
del documento a cura del Gruppo di Lavoro

ReteL.E.A.D.E.R

ReteL.E.A.D.E.R è un progetto della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 ideato per offrire una piattaforma dove costruire e condividere la conoscenza sui GAL, sulle strategie di sviluppo locale e sui progetti di cooperazione sostenuti dalla *misura 19 – Sostegno allo sviluppo locale Leader* dei Programmi di Sviluppo Rurale delle Regioni italiane finanziati dal Fondo Comunitario FEASR

Per informazioni:

reteleader@crea.gov.it
www.reterurale.it/leader20142020
www.facebook.com/eader1420

Documento realizzato dal gruppo di lavoro ReteL.E.A.D.E.R. nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale

Coordinamento delle attività: Raffaella Di Napoli
Autore: Massimo Di Rienzo
Impaginazione: Alberto Marchi



Rete Rurale Nazionale

Autorità di gestione:
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

reterurale@politicheagricole.it
www.reterurale.it
@reterurale
www.facebook.com/reterurale