



LINEE GUIDA IN MERITO AL FENOMENO DEL CONFLITTO DI INTERESSI

Con il presente documento si voglio fornire alcune indicazioni circa il fenomeno del conflitto di interessi, il quale assume sempre più rilevanza nell'attuale contesto sociale e soprattutto in un ambito così delicato ed esposto come quello sanitario. All'interno dell'Ospedale Mauriziano tale fenomeno è già affrontato da due documenti separati, ossia dal *Codice Aziendale di Comportamento*, approvato con Deliberazione n. 680 del 11/12/2014 e attualmente in fase di revisione, e dalla *Procedura Aziendale in materia di Attività Extraistituzionali del personale*, approvata con Deliberazione n. 671 del 05/12/2014. Questi due atti di carattere generale già richiamano al loro interno alcune delle normative e delle definizioni contenute nel presente documento, ma non essendo il conflitto di interessi il loro argomento principale non ne trattano in maniera esaustiva. Da qui la necessità di affrontare l'argomento separatamente, in modo da fornire il quadro più completo possibile del fenomeno.

1. Conflitto di interessi in generale

Il conflitto di interessi viene generalmente definito come la situazione, condizione o insieme di circostanze che determinano o accrescono il rischio che gli interessi primari – consistenti nel corretto e imparziale adempimento dei doveri e compiti istituzionali, finalizzati al perseguimento del bene pubblico – possano essere compromessi da interessi secondari, privati o comunque particolari. Generalmente si distinguono tre tipologie di conflitto di interessi.

1.1. Conflitto di interessi reale (o attuale)

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

Il conflitto di interessi reale (o attuale) è quindi quello che si presenta nel momento in cui l'agente deve esprimere un giudizio o manifestare la sua volontà.

La definizione proposta ha volutamente carattere generale; ciò consente di adattarla alle fattispecie di conflitto che possono riguardare gli individui e le organizzazioni nei diversi ambiti, restando fermi i suoi elementi essenziali.

1.2. Conflitto di interessi potenziale

Il dipendente è in conflitto di interessi potenziale quando avendo un interesse secondario, normalmente a seguito del verificarsi di un certo evento o per il fatto di avere relazioni sociali e/o finanziarie con individui o organizzazioni, tale interesse "potrebbe potenzialmente tendere a interferire", in un momento successivo, con un interesse primario, portando il dipendente in una situazione di conflitto di interessi reale.

Il conflitto di interessi potenziale può quindi essere definito nel seguente modo:

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

Nel conflitto potenziale, dunque, ci sono interessi rilevanti, ma i compiti attuali del dipendente non sono compromessi da quegli interessi. Tra i rimedi per gestire tale conflitto vi è quello di rendere



noti tutti gli interessi finanziari e non finanziari che potrebbero interferire con i doveri e le responsabilità del dipendente.

1.3. Conflitto di interessi apparente (o percepito)

Il dipendente è in una situazione di conflitto di interessi apparente (o percepito) qualora una persona di buon senso può pensare che l'interesse primario in capo al primo possa venire compromesso da interessi secondari di varia natura (es. sociali e d'affari).

Il conflitto di interessi apparente è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona può apparentemente tendere a interferire, agli occhi di osservatori esterni, con l'interesse primario di un'altra parte, verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.

Nel conflitto apparente, quindi, la situazione è tale da poter danneggiare seriamente la reputazione dell'agente e quella dell'organizzazione in cui opera, anche quando l'interesse privato del dipendente non ha alcuna interferenza sugli interessi primari del principale, potendo addirittura essere ad esso allineato. Il rischio reputazionale è importante in quanto se anche solo uno dei dipendenti si trova in una situazione di conflitto di interessi non gestita, i soggetti esterni potrebbero ritenere che l'intera organizzazione è indulgente rispetto a tali pratiche.

In tal senso, l'interferenza dell'interesse secondario appare agli osservatori esterni, anche se non è detto che tale interferenza sia realmente presente nel soggetto agente. Pertanto, tutti i conflitti di interessi potenziali e reali sono anche sempre apparenti, in quanto entrambi vedono l'esistenza di interessi secondari in capo al soggetto agente. Si può anche affermare che il conflitto potenziale e reale guardano all'aspetto soggettivo, mentre quello apparente all'aspetto oggettivo.

Conflitto di interessi diretto e indiretto

Accanto a queste definizioni, le *Linee Guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del SSN* emanate dall'ANAC con Determinazione n. 358 del 29/03/2017, individuano una ulteriore distinzione fra:

- conflitto di interessi diretto, ovvero che comporta il soddisfacimento di un interesse del soggetto tenuto al rispetto del Codice;
- conflitto di interessi indiretto, ovvero che attiene a entità o individui diversi dal soggetto tenuto al rispetto del Codice ma allo stesso collegati.

Ipotesi di conflitto di interessi di portata generale

In aggiunta a quanto riportato finora, è opportuno citare il documento contenente *Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti*, approvato nel 2014 a chiusura dei lavori del tavolo tecnico, a cui hanno partecipato il Dipartimento della funzione pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI. Nel citato documento vengono individuate alcune ipotesi, non esaustive, di conflitto di interessi aventi una portata generale, applicabili a tutto il personale, inclusi i dipendenti con prestazione lavorativa pari o inferiore al 50%, per le quali sono da considerare vietati:

- gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti nei confronti dei quali la struttura di assegnazione del dipendente ha funzioni relative al rilascio di concessioni o autorizzazioni o nulla-osta o atti di assenso comunque denominati, anche in forma tacita (competenti le ASL territoriali);



- gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti fornitori di beni o servizi per l'amministrazione, relativamente a quei dipendenti delle strutture che partecipano a qualunque titolo all'individuazione del fornitore (es: predisposizione di capitolati tecnici, partecipazione a commissioni di gara);
- gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti privati che detengono rapporti di natura economica o contrattuale con l'amministrazione, in relazione alle competenze della struttura di assegnazione del dipendente, salve le ipotesi espressamente autorizzate dalla legge;
- gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti privati che abbiano o abbiano avuto nel biennio precedente un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza;
- gli incarichi che si svolgono nei confronti di soggetti verso cui la struttura di assegnazione del dipendente svolge funzioni di controllo, di vigilanza o sanzionatorie, salve le ipotesi espressamente autorizzate dalla legge;
- gli incarichi che per il tipo di attività o per l'oggetto possono creare nocumeto all'immagine dell'amministrazione, anche in relazione al rischio di utilizzo o diffusione illeciti di informazioni di cui il dipendente è a conoscenza per ragioni di ufficio;
- gli incarichi e le attività per i quali l'incompatibilità è prevista dal d. lgs. n. 39/2013 o da altre disposizioni di legge vigenti (come, ad esempio, le situazioni di inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione o a componenti di organi di livello nazionale, regionale o locale);
- gli incarichi che, pur rientrando nelle ipotesi di deroga dall'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001, presentano una situazione di conflitto di interesse (fra le ipotesi di deroga dall'autorizzazione previste dall'art. 53, comma 6 del d. lgs. n. 165/2001 si citano, a titolo esemplificativo, i compensi derivanti dalla partecipazione a convegni e seminari, oppure quelli derivanti da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica);
- in generale, tutti gli incarichi che presentano un conflitto di interesse per la natura o l'oggetto dell'incarico o che possono pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente. La valutazione operata dall'amministrazione circa la situazione di conflitto di interessi va svolta tenendo presente la qualifica, il ruolo professionale e/o la posizione professionale del dipendente, la sua posizione nell'ambito dell'amministrazione, la competenza della struttura di assegnazione e di quella gerarchicamente superiore, le funzioni attribuite o svolte in un tempo passato ragionevolmente congruo. La valutazione deve riguardare anche il conflitto di interesse potenziale, intendendosi per tale quello astrattamente configurato dall'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013.

Obbligo di astensione

La definizione dell'obbligo di astensione maggiormente richiamata è indubbiamente quella presente nel Decreto del Presidente della Repubblica n° 62 del 2013, noto come *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, che all'articolo 7 così dispone:

“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o



rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.”

Auto valutazione della sussistenza di conflitto di interessi

Sempre da un punto di vista generale, può essere utile, a titolo meramente esemplificativo, riportare alcune tipologie di domande, contenute nelle già citate *Linee Guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del SSN*, che il dipendente dovrebbe porsi per valutare la sussistenza di un conflitto di interessi, anche potenziale:

- Il regalo, l'attività proposta, o la relazione ha qualche afferenza con l'attività del mio ente?
- Il regalo, l'attività proposta, o la relazione interferisce con il mio ruolo, orario di lavoro e risorse dell'ente?
- Ho un interesse personale che confligge o può essere percepito in conflitto con il mio dovere pubblico?
- Potrebbero esserci vantaggi per me ora o nel futuro che rischiano di mettere in dubbio la mia obiettività?
- Come sarà visto all'esterno il mio coinvolgimento nella decisione o azione?
- Come potrebbe essere percepito il mio coinvolgimento nell'attività dell'associazione X?
- Esistono rischi per la reputazione mia o per la mia organizzazione?
- Quali sono le possibili conseguenze per me e per il mio ente se ignoro il conflitto di interessi?
- Le specifiche tecniche che inserisco in un capitolato di gara possono influire sull'esito della trattativa a favore di un particolare soggetto?
- Ho dei rapporti personali e/o di amicizia con i fornitori di beni e servizi che utilizzo?
- Partecipo a una commissione di gara sapendo che ho rapporti con le ditte partecipanti alla gara?

2. Conflitto di interessi in ambito sanitario

Per quanto riguarda lo specifico caso di conflitto di interessi nell'ambito sanitario, si deve fare riferimento al *Codice di deontologia medica*, che all'articolo 30 disciplina il conflitto di interessi:

“Il medico evita qualsiasi condizione di conflitto di interessi nella quale il comportamento professionale risulti subordinato a indebiti vantaggi economici o di altra natura.

Il medico dichiara le condizioni di conflitto di interessi riguardanti aspetti economici e di altra natura che possono manifestarsi nella ricerca scientifica, nella formazione e nell'aggiornamento professionale, nella prescrizione diagnostico-terapeutica, nella divulgazione scientifica, nei rapporti individuali e di gruppo con industrie, enti, organizzazioni e istituzioni, o con la Pubblica



Amministrazione, attenendosi agli indirizzi applicativi allegati.” In materia è intervenuta l’AGENAS, dettando la *Linea-guida inerente l’applicazione dell’art. 30 del Codice di deontologia medica*, secondo cui:

“I medici debbono rifiutare elargizioni che possono interferire con le proprie decisioni di cui i pazienti sarebbero i destinatari non informati; tali elargizioni possono essere assegnate a strutture pubbliche o a società non a scopo di lucro.

I medici possono ricevere compensi, retribuzioni o altre forme di elargizione solo attraverso i meccanismi previsti dalla normativa vigente.

L’informazione fornita ai medici deve garantire la massima correttezza scientifica e la massima trasparenza. E’ compito dell’Ordine svolgere azione di supporto e controllo per perseguire tali fini.

E’ compito del medico acquisire strumenti e metodi per esercitare una continua revisione critica della validità degli studi clinici onde poterne estendere le acquisizioni alla prassi quotidiana.

I medici o le associazioni professionali che effettuano campagne di educazione sanitaria o promuovono forme di informazione sanitaria o partecipano alla diffusione di notizie scientifiche attraverso i mass media o la stampa di categoria, debbono manifestare il nome dello sponsor e applicare le norme del presente regolamento, valido anche nei rapporti eventualmente intrattenuti con industrie, organizzazioni e enti pubblici e privati.”

2.1. Il caso particolare degli appalti in sanità

In ambito sanitario riveste particolare importanza e rilevanza la gestione degli appalti. In materia si è pronunciato il *Piano Nazionale Anticorruzione 2016*, dedicando un apposito paragrafo agli “Acquisti in ambito sanitario”, che pare opportuno richiamare nelle sue indicazioni generali:

“Nell’ambito degli appalti in sanità, l’esigenza di affrontare in modo sistemico e strategico le situazioni di conflitti di interesse appare maggiormente sentita a causa delle caratteristiche strutturali di potenziale intrinseca “prossimità” di interessi presenti nell’organizzazione sanitaria con specifico riferimento al settore degli acquisti, generata dal fatto che i soggetti proponenti l’acquisto sono spesso anche coloro che utilizzano i materiali acquistati.”

Successivamente il PNA 2016 rinvia alle disposizioni contenute nel d. lgs. 50/2016 (Nuovo Codice dei contratti pubblici), che all’art 42 (rubricato, appunto, “Conflitto di interessi”), comma 2, così prescrive:

“Si ha conflitto d’interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione.”

3. Conflitto di interessi e corruzione

Infine, sembra opportuno delineare, seppur a grandi linee, la distinzione fra conflitto di interessi e corruzione, fenomeni spesso accomunati e confusi fra di loro. L’essere in conflitto di interessi ed abusare effettivamente della propria posizione, facendo prevalere l’interesse secondario su quello primario, restano due aspetti distinti: una persona in conflitto di interessi, infatti, potrebbe non agire mai in modo improprio. Dunque, il conflitto di interessi non è un evento (come la corruzione), ma



una situazione, un insieme di circostanze che creano o aumentano il rischio che gli interessi primari possano essere compromessi dall'inseguimento di quelli secondari. 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, come abbiamo detto in precedenza). 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.

Torino, 28/04/2017