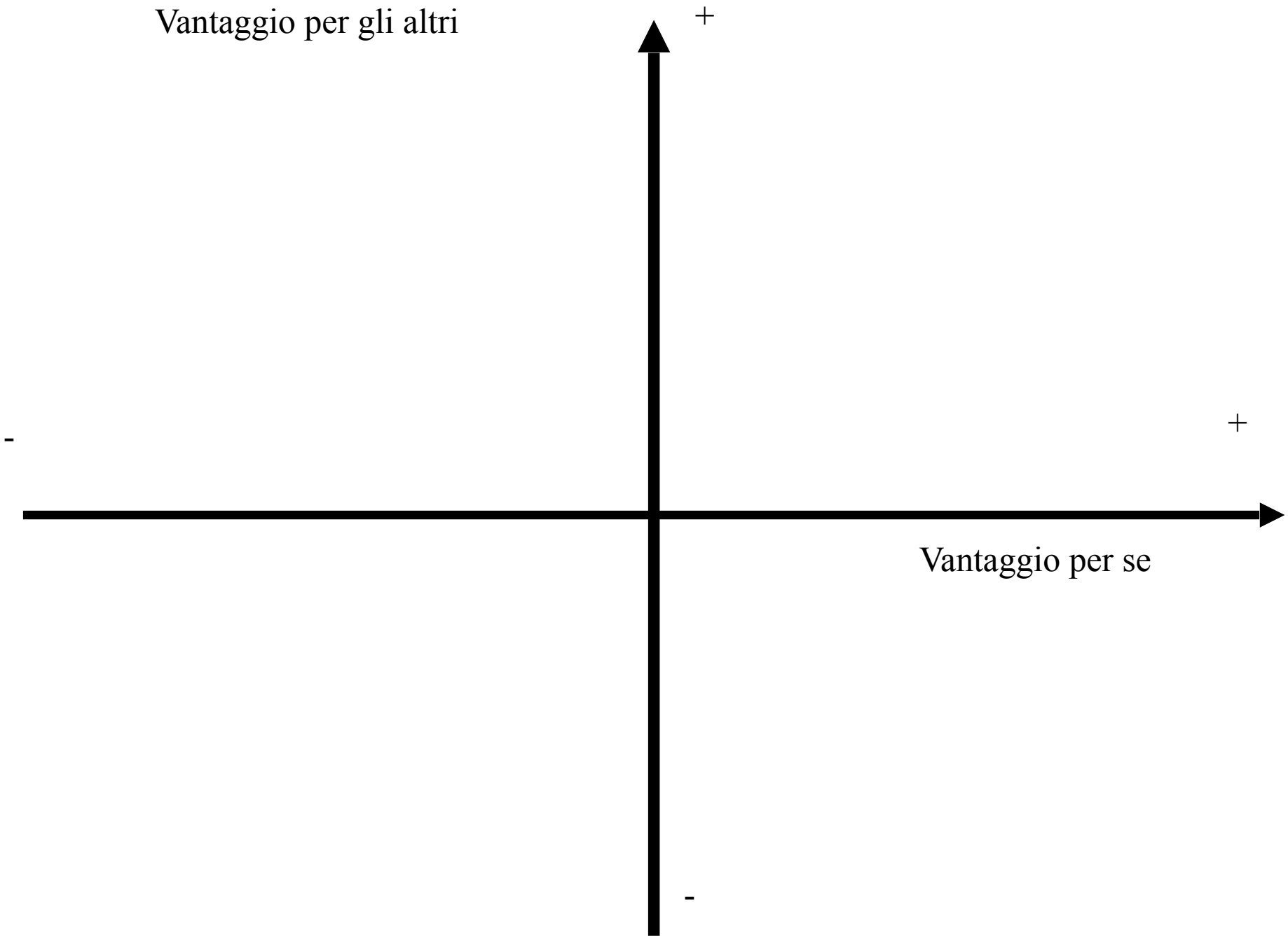
ETICA PUBBLICA E CULTURA DELLA LEGALITÀ 2/2

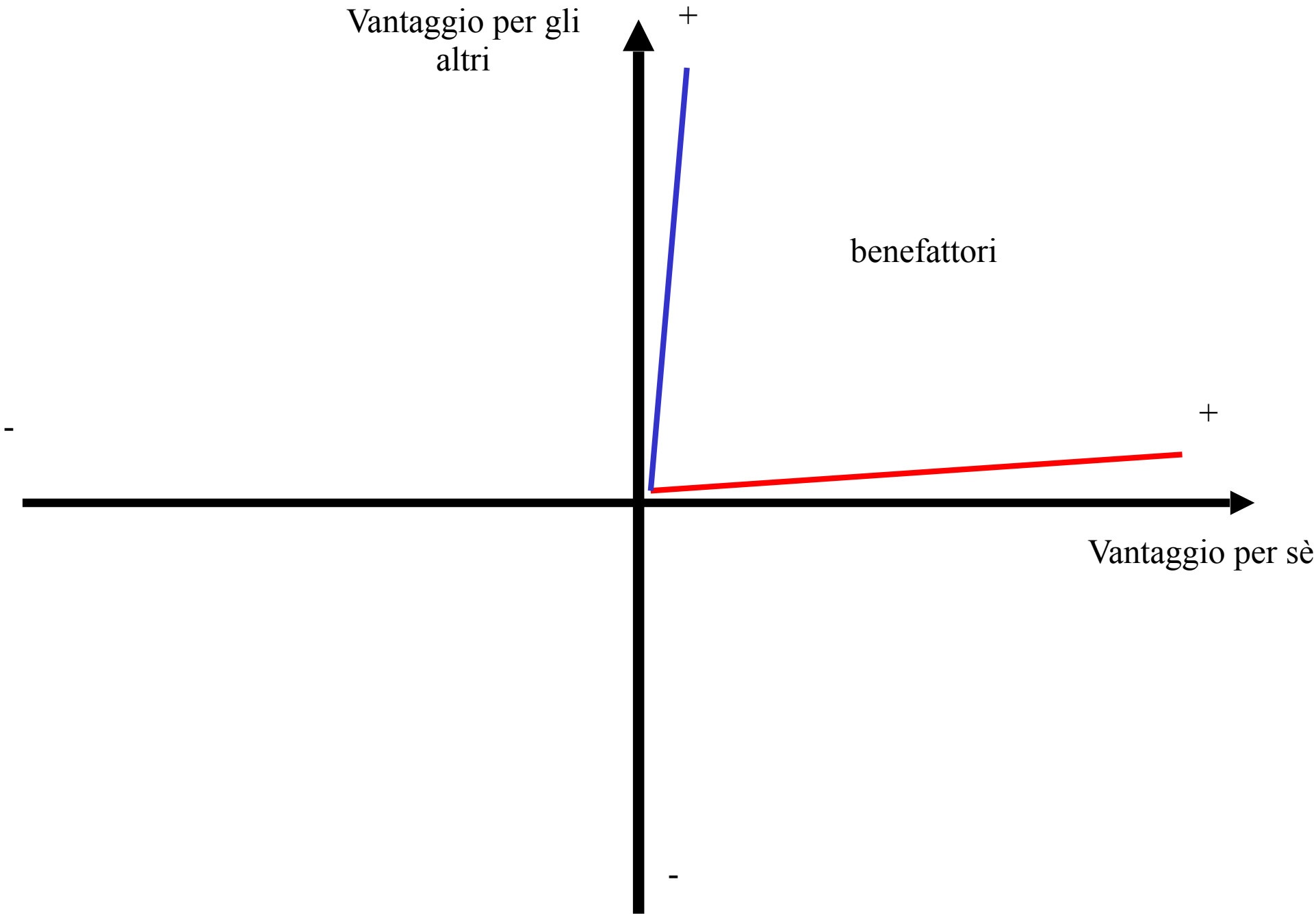
Santo Fabiano

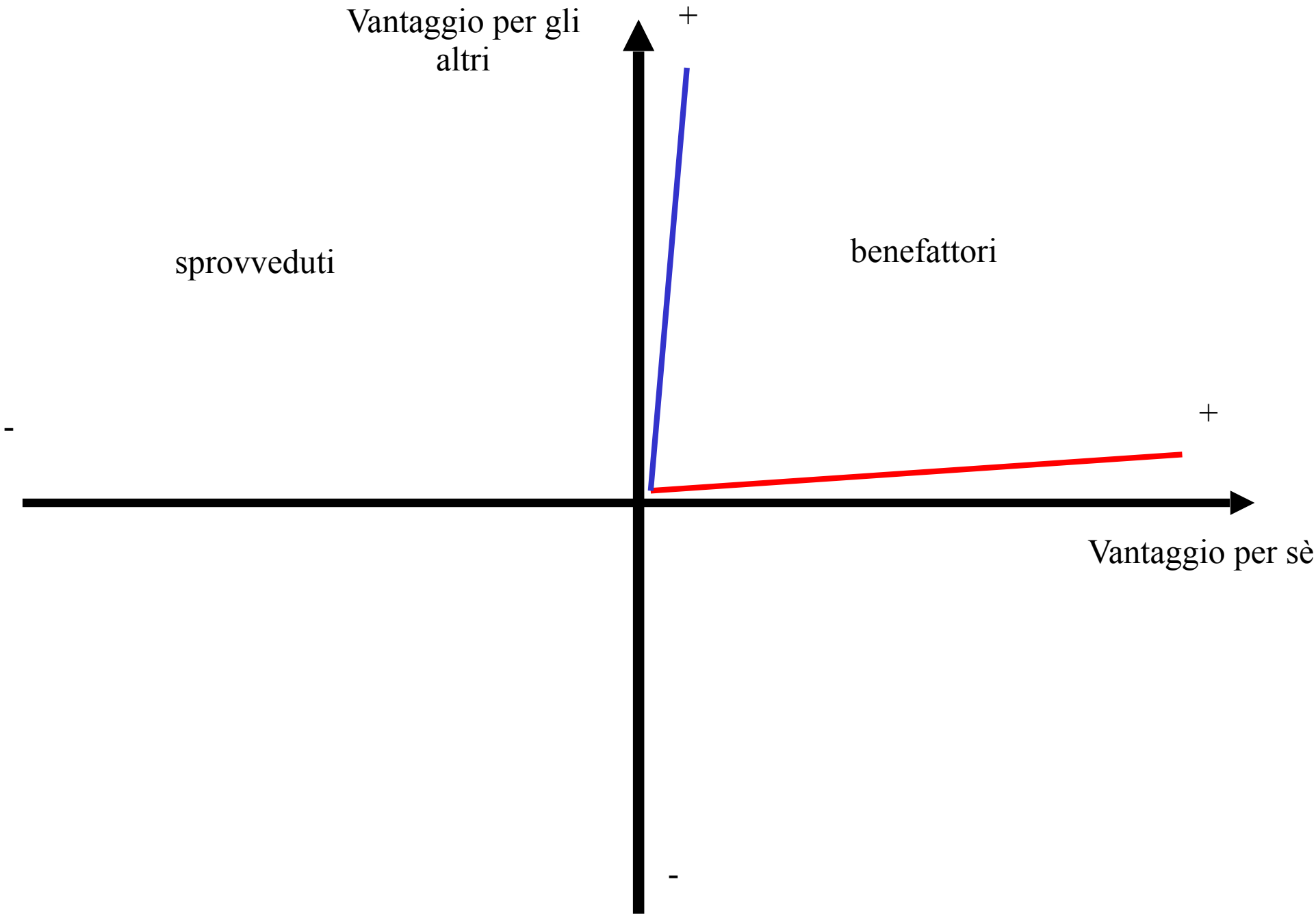
ORGANIZZARE VUOL DIRE “MIGRARE” DA “IO” A “NOI”

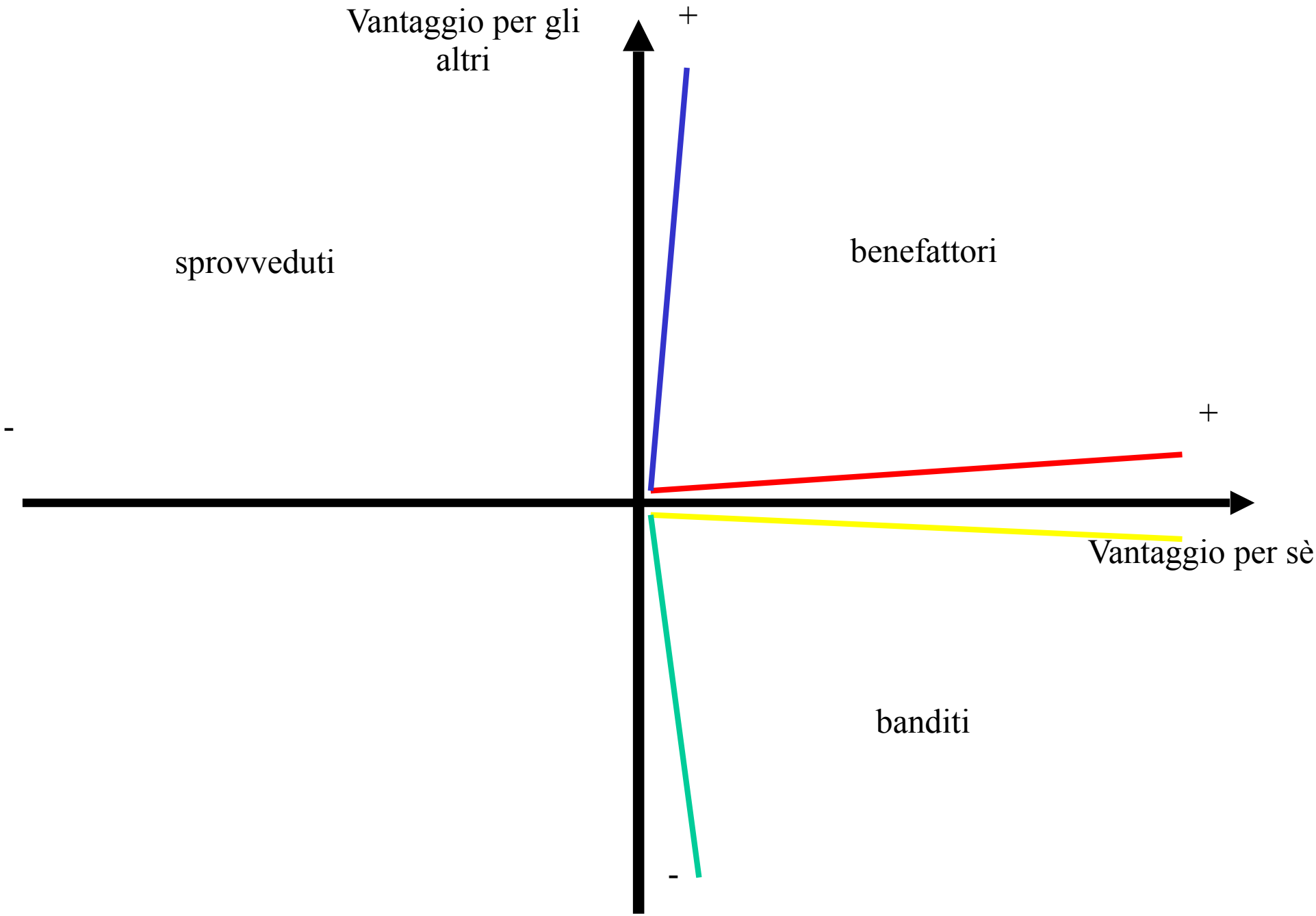


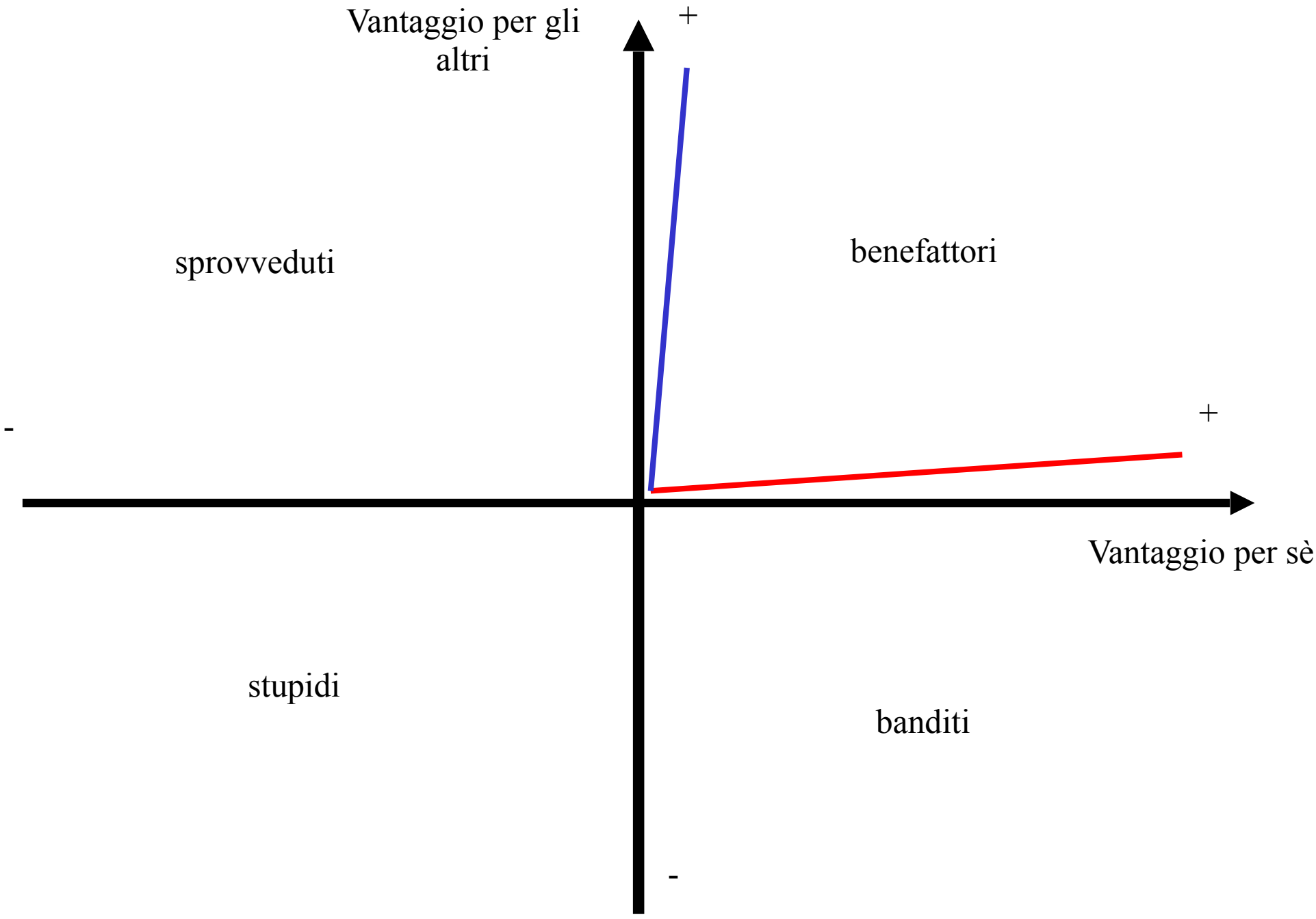
LE LEGGI FONDAMENTALI DELLA STUPIDITA' UMANA

di Carlo M. Cipolla,


Vantaggio per gli altri
+
benefattori
-
+
Vantaggio per sè
-


Vantaggio per gli altri
+
sprovveduti
benefattori
-
+
Vantaggio per sè
-


Vantaggio per gli altri
+
sprovveduti
benefattori
-
+
Vantaggio per sè
banditi
-


Vantaggio per gli altri
+
sprovveduti
benefattori
-
+
Vantaggio per sè
stupidi
banditi
-

ORGANIZZARE VUOL DIRE ASSEGNARE “RUOLI”

IL RUOLO

***FORMALE**: ciò che il sistema attribuisce alla posizione (funzioni e responsabilità)*

***ATTESO**: ciò che l'ambiente richiede alla posizione*

***PERCEPITO**: ciò che il soggetto ritiene di essere e dovere fare*

***ESERCITATO**: ciò che si riesce a "fare" (è la risultante delle prospettive precedenti)*

OGNI "CAPO" È UN CONTAMINATORE DI STILI E VALORI

il cambiamento si "contagia" dall'alto

in un contesto organizzativo i "valori" hanno un andamento "gravitazionale", cioè, dall'alto verso il basso.

Sono i vertici del sistema (i capi) che generano stili e valori e li contaminano a tutta l'organizzazione

Un "capo" puntuale genera collaboratori puntuali

Un "capo" collaborativo genera un clima collaborativo

Un "capo" demotivato genera persone senza motivazione

Un "capo" poco rispettoso delle regole genera un ambiente disponibile alla scorrettezza e all'illegalità… o collaboratori che "non si riconoscono"

LA BUONA AMMINISTRAZIONE

consiste nell'orientamento dell'attività delle pubbliche amministrazioni verso il perseguimento dell'interesse pubblico, nel rispetto dei principi di correttezza, imparzialità, efficienza ed economicità

legge 241/1990

Art. 1.

Principi generali dell'attività amministrativa

1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

[…]

I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

LA COSTITUZIONE

Sezione II
La Pubblica Amministrazione.

Art. 97.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

*L'organizzazione degli uffici è determinata da "disposizioni di legge" e il fine primario non è il conseguimento di un risultato specifico, ma "**il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione**"*

LA COSTITUZIONE

Art. 98.

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.
Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero. i casi stabiliti dalla legge.

Il "servizio esclusivo della Nazione" è la finalità a cui deve propendere ogni "servizio" e ogni Pubblica Amministrazione

LA LEGGE 241/90 E I PRINCIPI DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Art. 1

Principi generali dell'attività amministrativa

1. L'attività amministrativa persegue i **fini** determinati dalla legge ed è retta da **criteri** di **economicità**, di **efficacia**, di **imparzialità**, di **pubblicità** e di **trasparenza** secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

L'attività amministrativa è orientata al perseguimento di "fini" specifici, determinati dalla legge e viene esercitata nel rispetto di "criteri", tra i quali figura anche l'efficacia, ma al pari della economicità, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

Tutto ciò si traduce in un sistema di "vincoli" necessari a cui le pubbliche amministrazioni debbono subordinare la propria azione

Art. 1

Principi generali dell'attività amministrativa

[…]

1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge (*).

Anche i "soggetti privati" che esercitano attività amministrative sono obbligati al rispetto dei criteri e dei principi comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, assicurando "un livello di garanzia" che ne determina una singolare specificità con particolare riguardo agli obblighi a cui sono soggetti, ai vincoli normativi, nonché ai diritti di partecipazione e accesso da parte dei cittadini

LA CORRUZIONE

l'abuso o la disubbidienza a una legge
non può essere impedito da nessuna legge

Giacomo Leopardi

corruzióne s. f. [dal lat. *corruptio -onis*, der. di *corrumpĕre* «corrompere», part. pass. *corruptus*]. –

1.

a. Il corrompersi, l'essere corrotto, nel senso di decomposizione, disfacimento, putrefazione e sim.: *c. dell'aria, delle acque*; *la c. del cadavere*; *io veggio l'acqua, io veggio il foco, L'aere e la terra e tutte lor misture Venire a c., e durar poco* (Dante); *mossi ... da tema che la c. de' morti non gli offendesse* (Boccaccio).

b. Il guastarsi, il degenerare: *c. di una lingua* (espressione frequente nell'uso dei puristi); più spesso in senso morale, depravazione: *c. dei costumi*; *la c. dei giovani, della società*; *la c. della classe politica*; *vivere in mezzo alla corruzione*.

c. ant. Contagio: *gran c. di vaiuolo, che fu in Firenze* (G. Villani).

2. In senso attivo, l'opera di chi induce altri al male. In partic., nel linguaggio giur.: *c. di minorenne*, delitto consistente nel compiere atti di libidine su persona o in presenza di persona minore di sedici anni, o nell'indurre una persona minore di sedici anni a commettere atti di libidine; *c. di pubblico ufficiale*, delitto contro la pubblica amministrazione consistente nel dare o promettere denaro o altri vantaggi a un pubblico ufficiale perché egli ometta o ritardi un atto del suo ufficio o compia un atto contrario ai doveri di ufficio (*c. propria*), oppure perché compia un atto del suo ufficio (*c. impropria*).

per il codice penale (art. 318)

versione precedente

Corruzione per un atto d'ufficio

Il pubblico ufficiale, che, per **compiere un atto del suo ufficio**, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.
Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno.

versione attuale

Corruzione per l'esercizio della funzione

Il pubblico ufficiale che, per **l'esercizio** delle sue **funzioni** o dei suoi **poteri**, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni.

si registra una importante evoluzione dalla "corruzione per atto" alla corruzione "per l'esercizio della funzione"

per il codice penale (art. 319)

Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

Il pubblico ufficiale, che, per **omettere** o **ritardare** o per aver omesso o ritardato un **atto** del suo ufficio, ovvero per **compiere** o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sè o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da due a cinque anni.

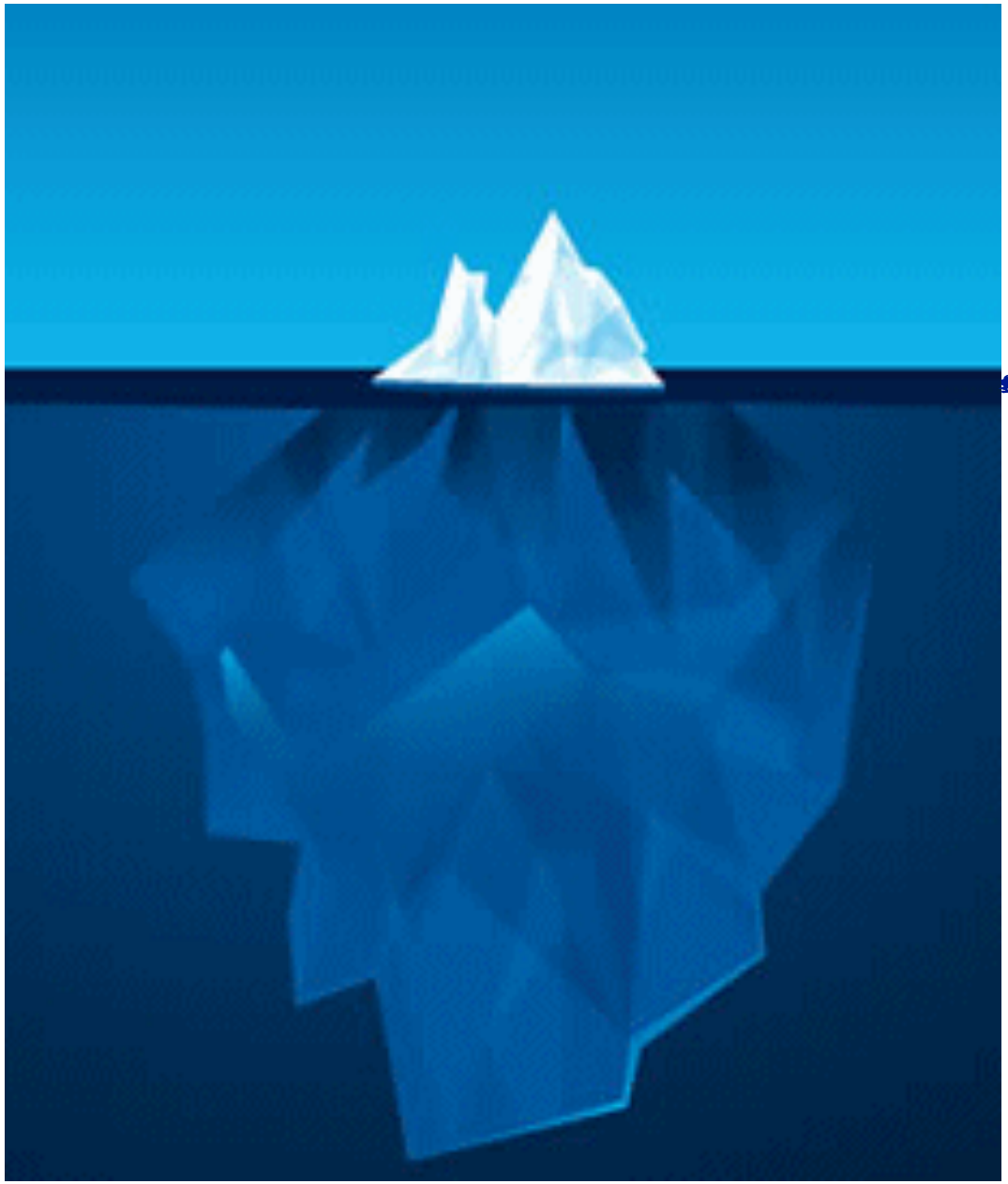
per il codice penale (art.346 bis)

Traffico di influenze illecite

Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, **sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita** verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di **un atto contrario** ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale. La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sè o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio. Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie. Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita.

L'ICEBERG DELL'AGIRE AMMINISTRATIVO



fare

è costituito dalle attività che si traducono in atti espliciti e formali

consentire

consiste nella decisione di "autorizzare" in modo implicito, "non accorgendosi"

non fare

si esprime con l'inerzia intenzionale che reca vantaggio diretto o indiretto

impedire

si esprime con l'intenzione esplicita di non consentire l'esercizio di un diritto

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN UN SISTEMA SENZA ETICA

- il fenomeno corruttivo si combatte:
  - attraverso la **repressione** (quando si è manifestato secondo i canoni del codice penale)
  - attraverso la **prevenzione** (limitando le possibilità di azioni o decisioni corruttive, prima del conseguimento dell'esito

*la **repressione** agisce in un ambito formale: quando il fenomeno di è manifestato in modo palese*

*la **prevenzione** agisce attraverso "**prescrizioni**" finalizzate a orientare "**comportamenti**" al rispetto delle regole e dei valori*

*Se il sistema sociale non si riconosce in "**valori condivisi**", la prevenzione si limita al presidio sul rispetto delle **regole formali e procedurali***

IL RISPETTO DELLE REGOLE

- il rispetto delle regole, in un sistema sociale, può essere determinato da:
  - **condivisione**: le regole fanno parte del bagaglio valoriale e l'individuo sente il **bisogno** di rispettale
  - **costrizione**: le regole sono imposte e vigilate mediante sistemi di controllo

la condivisione è difficile da ottenere, ma garantisce una maturità sociale e la promozione dei valori che sostengono le regole

la costrizione è "costosa" e richiede l'attivazione di sovrastrutture di controllo e generale demotivazione e deresponsabilizzazione

LE POLITICHE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

il rafforzamento dell'azione giudiziaria

mediante il potenziamento delle strutture dedicate alle indagini e alla trattazione delle segnalazioni e delle denunce

la "valorizzazione" della guida politica

rafforzando gli aspetti di "guida" e di indirizzo oltre che di responsabilizzazione riguardo alle azioni realizzate

il "presidio" sui comportamenti organizzativi

prescrivendo azioni e comportamenti definiti mediante l'utilizzo di protocolli, check list, ecc.

purtroppo si è scelti di agire esclusivamente nell'ultima delle direzioni illustrate

IL NUOVO "CODICE DI COMPORTAMENTO"

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
16 aprile 2013, n. 62
Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
(pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013)

I "DOVERI MINIMI"

1. Il presente codice di comportamento, di seguito denominato "Codice", definisce, ai fini dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i **doveri minimi** di **diligenza**, **lealtà**, **imparzialità** e **buona condotta** che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.

diligenza

Obbligo a cui è tenuto il prestatore di lavoro, nello svolgimento della propria attività (art. 2104 c.c.). La norma si applica al rapporto di lavoro subordinato e si riferisce, più in particolare, alla d. richiesta dalla natura della prestazione dovuta e all'interesse dell'impresa. Da ciò si deduce che si tratti della d. media, oggettivamente intesa, che presuppone la capacità di eseguire la prestazione proporzionata alle mansioni espletate.

Treccani.it
L'ENCICLOPEDIA ITALIANA

lealtà

lealtà s. f. [der. di leale]. – L'essere leale, sincerità, franchezza: voglio dirti con l. il mio pensiero; comportamento leale: riconoscere la l. di un avversario; atteggiamento di correttezza e dirittura morale, attaccamento al dovere e rispetto della propria dignità, nel mantenimento degli impegni assunti, nei rapporti con determinate persone, nella fedeltà alle istituzioni e a chi le rappresenta: l. d'animo; osservare con l. gli obblighi del proprio stato, della professione; servire con l. il proprio paese. Con sign. più strettamente politico: l. costituzionale, l. verso gli alleati o le alleanze, l. agli impegni internazionali, e sim.

Treccani.it
L'ENCICLOPEDIA ITALIANA

imparzialità

imparzialità s. f. [der. di imparziale]. – L'essere imparziale, atteggiamento imparziale: i. d'un giudizio; giudicare, esaminare con i.; risolvere una questione con la necessaria i.; e riferito alla persona: un giudice, un esaminatore noto per la sua assoluta imparzialità.

imparziale agg. [comp. di in-2 e parziale]. – Di persona che nel giudicare e nel trattare si mostra obiettiva e spassionata, seguendo unicamente un criterio di giustizia, senza favorire per interesse o per simpatia più gli uni che gli altri: giudice, storico, arbitro i.; il padre dev'essere i. con i figli, il professore con gli alunni. Per estens., riferito agli atti: giudizio, esame, critica imparziale. ◆ Avv. imparzialménte, con estrema obiettività, secondo giustizia, senza lasciarsi influenzare da preconcetti, simpatie e interessi personali: giudicare imparzialmente.

Treccani.it
L'ENCICLOPEDIA ITALIANA

buona condotta

riguarda l’adozione di comportamenti adeguati alla funzione rivestita e funzionali rispetto ai bisogni e alle esigenze dei cittadini

Il Codice europeo di buona condotta amministrativa

Diritto ad una buona amministrazione
(art. 41 della Carta dei diritti fondamentali[1])

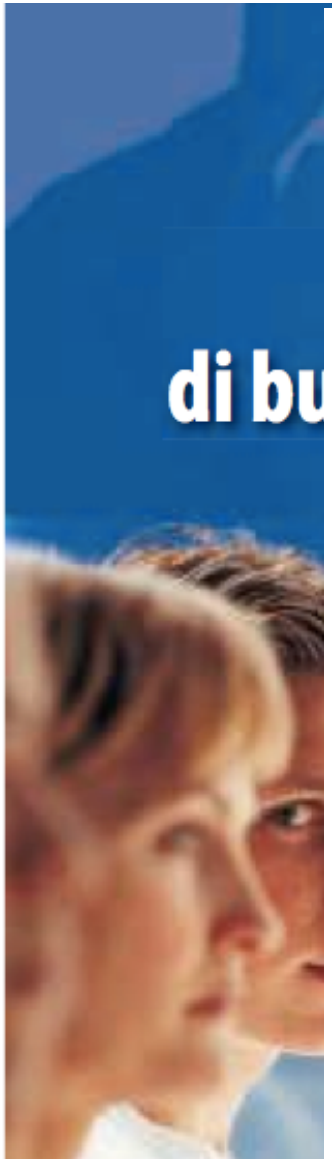
1 Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

2 Tale diritto comprende in particolare:

- il diritto di ogni cittadino di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio;
- il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale;
- l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

3 Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

4 Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.



Diritto ad una buona amministrazione

(art. 41 della Carta dei diritti fondamentali[1])

1 Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

2 Tale diritto comprende in particolare:

- il diritto di ogni cittadino di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio;
- il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale;
- l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

3 Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

4 Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

IL CONTESTO “PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”

PER ORGANIZZARE E PROGRAMMARE NEI CONTESTI PUBBLICI È OPPORTUNO CONOSCERNE LE CARATTERISTICHE E LE DIVERSITÀ RISPETTO ALLE ORGANIZZAZIONI PRIVATE

IL DIVERSO SIGNIFICATO DI "PUBBLICO"

TRA PUBBLICO E PRIVATO

- *Nel contesto "**privato**" per "pubblico" si intende l'insieme dei consumatori che acquistano un determinato servizio o prodotto e avvertono lo stesso "bisogno"*
- *Nel contesto **pubblico**, per "pubblico", si intende, invece, il "**popolo**" che si identifica con storia, costumi, tradizioni, legami territoriali, valori ecc. Non può essere "ridotto" all'insieme dei fruitori attuali dei servizi. Il popolo è rappresentato anche da chi, in passato, ha determinato la storia di un luogo e da chi, futuro, dovrà ancora nascere*

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NON È UN 'AZIENDA CHE PRODUCE SERVIZI, MA UN SOGGETTO CHE PRESIDIA, PROMUOVE E REGOLA

La finalità dell'azione amministrativa non è quella di "produrre servizi". Semmai è quella di assicurarne la fruizione, anche ricorrendo a terzi e nel rispetto delle regole. La P.A., infatti è un soggetto di "regolazione sociale" non un ambito di produzione. Ha lo scopo di presidiare, promuovere, assistere, definire le regole, vigilare, sanzionare, ecc. In poche parole, di creare le condizioni per il corretto svolgimento della vita sociale nel rispetto dei valori della democrazia e degli interessi pubblici

IL CITTADINO HA PIÙ DIRITTI E GARANZIE DEL "CLIENTE"

È semplicistico ridurre il rapporto tra cittadino e istituzioni a quello che intercorre tra cliente e fornitore.
Il cliente ha diritto "solo" alla prestazione e al prodotto; il cittadino ha il diritto di interferire sul "processo" e attraverso la "trasparenza amministrativa" anche sulle scelte "politiche", organizzative e gestionali

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NON SI RIVOLGE A "CLIENTI" DA SODDISFARE MA A CITTADINI A CUI ASSICURARE IL SODDISFACIMENTO DI BISOGNI NEL RISPETTO DELLE "GARANZIE"

La finalità dell'azione amministrativa non è quella di "produrre servizi". Semmai è quella di assicurarne la fruizione, anche ricorrendo a terzi e nel rispetto delle regole. La P.A., infatti è un soggetto di "regolazione sociale" non un ambito di produzione. Ha lo scopo di presidiare, promuovere, assistere, definire le regole, vigilare, sanzionare, ecc. In poche parole, di creare le condizioni per il corretto svolgimento della vita sociale nel rispetto dei valori della democrazia e degli interessi pubblici

LA DIVERSITÀ DEI FINI "IL SISTEMA DEI BISOGNI"

TRA PUBBLICO E PRIVATO

- *Le organizzazioni private hanno lo scopo di soddisfare esclusivamente **bisogni individuali***
- *Le pubbliche amministrazioni hanno lo scopo di soddisfare esclusivamente "**bisogni collettivi**" e giuridicamente tutelati che possono articolarsi in:*
  - *Bisogni avvertiti*
  - *Bisogni non avvertiti*
  - *Bisogni contrapposti*

LA DIVERSITÀ DI "GUIDA"

TRA PUBBLICO E PRIVATO

- *Le organizzazioni private sono guidate da chi ne ha la proprietà e assume le decisioni necessarie in ordine all'acquisizione e all'impiego dei beni, delle risorse e delle persone*
- *Nelle pubbliche amministrazioni la "proprietà" (i cittadini) non ha alcun potere "diretto": elegge i rappresentanti a cui affida le scelte che "finanzia", comunque vadano*

LA PROSPETTIVA DEL "RISULTATO"

È necessaria per orientare l'azione di una organizzazione. Nelle P.A. non coincide strettamente con la "produzione" di beni e servizi, ma può riguardare anche attività di elaborazione, regolazione, normazione, imposizione, ecc. che è semplicistico interpretare in termini di "risultato". Ciò non significa che non deve essere perseguito, ma che è necessario attivare meccanismi di osservazione e analisi idonei a cogliere i "valori" conseguiti.

Purtroppo la recente produzione normativa ha fatto regredire le P.A. creando una ingiustificata equazione tra adempimenti e obiettivi

IL DILEMMA DELLA MISURAZIONE

L'esigenza della "misurazione" per ragioni di elaborazione o di "imparzialità" spinge verso la ricerca di unità di misura utili ai fini della omologare nella percezione del "valore" conseguito, anche dove non è agevola la individuazione di "unità di misura"

DIFFERENZA TRA COSTO E VALORE

L'orientamento dell'attenzione verso il "mercato", inteso come ambito di "libertà di scambio", ha condotto verso la confusione tra "costi" e "valori", il cui significato, invece, è profondamente diverso:
*Il **costo** è un attributo di scambio*
*Il **valore** è un attributo di importanza*

LA FINALITÀ "ESCLUSIVA" DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA È IL PERSEGUIMENTO DELL'INTERESSE PUBBLICO