

**MASTER UNIVERSITARIO DI II LIVELLO IN
POLITICHE DI CONTRASTO DELLA CORRUZIONE E DELLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

A.A. 2015/2016

**"Forme di corruzione, in particolare la linea sottile
con la condotta eticamente non corretta".**

Franco MONOPOLI

I Direttori

Prof.ssa Paola Severino

Prof. Antonio La Spina

INDICE

Paragrafo I

**La valenza ideologica delle norme anticorruzione e la funzione pratica delle regole dell'onestà.
La corruzione come male in sé.....pag 3**

PARAGRAFO II

**Disciplina e Onore nella Carta Costituzionale quali valori fondativi dell'Etica Pubblica
nell'ordinamento italiano.....pag 13**

PARAGRAFO III

**Gli elementi portanti dell'agere anticorrittivo: Il Conflitto di Interessi, I Codici di
Comportamento dei Dipendenti Pubblici e la Dirigenza Pubblica.....pag 17**

CONCLUSIONI.....pag 29

BIBLIOGRAFIA.....pag 30

Paragrafo I

La valenza ideologica delle norme anticorruzione e la funzione pratica delle regole dell'onestà

La corruzione come male in sè

Molti sono gli elementi che inducono il giurista, come l'operatore del diritto, nella ordinarietà del lavoro quotidiano, a ritenere che nel nostro Paese e nell'ordinamento che disciplina la vita dei consociati, vi sia una vera e propria emergenza etica, con il progressivo depotenziamento delle forze morali, che di quell'ordinamento, sono il nerbo costitutivo.

"Ci sarebbe forse possibile vivere, se fosse corrotta quella parte di noi che viene turbata dall'ingiustizia, mentre dalle cose giuste riceve giovamento? È giusto o ingiusto che si cerchi di evadere pagando e ringraziando coloro che ci aiuteranno a farlo? Se ci sembra giusto, proviamoci; altrimenti, se ci apparirà chiaro che di un'azione ingiusta si tratta, non preoccupiamoci di dover morire o di subire qualsiasi altra pena, restiamo con tranquillità al nostro posto e diamoci pensiero, piuttosto, di non commettere ingiustizia. E se commettere ingiustizia è, per chi lo fa, cosa né buona né bella, noi non dobbiamo nemmeno ricambiare le ingiustizie, qualsiasi cosa gli altri facciano a noi. A condividere queste opinioni sono e sempre saranno in pochi, e fra chi la pensa così e chi no, non è possibile comunità d'intenti. Ma può sopravvivere, e non essere sovvertita, una città in cui si fa quanto è possibile per distruggere le leggi, una città in cui le sentenze non hanno efficacia, e possono essere invalidate e annullate da privati cittadini?" Così, nel Critone platonico, Socrate, respinge la proposta di chi vorrebbe farlo fuggire dalla prigione dove, rinchiuso, attende la cicuta, grazie al danaro raccolto da un gruppo di amici e sostenitori per corrompere il carceriere.¹

E' questo, da millenni nella cultura occidentale, il nucleo fondante di un modo di essere in cui la legalità è intesa come osservanza delle leggi della città, l'etica come regola dell'individuo che agisce con scienza e coscienza, la giustizia come riflesso pratico dell'etica, il diritto come ars boni et equi di gaiana memoria, la politica, come governo della città il cui patto fondativo non può essere risolto a discrezione e per mero opportunismo dai cittadini, pena il venir meno della città stessa.

Esiste un filo sottile che, proiettandosi sul campo del "valore" della liceità delle condotte e dei comportamenti, illumina il principio di legalità, che, con quello dell'eguaglianza, fonda le moderne democrazie e materializza, concretandola, l'etica. Questo filo sottile che comincia a dipanarsi nel

¹ Ripreso da "Legalità tra etica, diritto e politica" di Francesco Saverio Borrelli pubblicato sul sito www.ristretti.it consultazione del 25 febbraio 2017

binomio legalità – anticorruzione, due concetti che compongono una relazione a tratti scontata ed invece è invece il frutto di una conquista sociale, alla conclusione di un cammino di cui protagonisti sono l'individuo, nella sua statura culturale e morale, e dall'altro la comunità per la quale la legalità è forma concreta di civico dovere e volontà politica.

Stricto iure, la legalità è la soggezione del potere pubblico sub lege, nel senso che qualsiasi atto adottato dal pubblico potere deve conformarsi alla legge. In senso lato, quando si menziona il c.d. principio di legalità ci si riferisce alla circostanza che le società nelle democrazie del mondo occidentale, sono disciplinate dalla legge. In tale accezione la legalità, è strumento di regolazione della vita dei consociati e dall'altro è antemurale dal dispotismo proteggendo i consociati dalle intromissioni dei poteri pubblici. E' la norma giuridica a porre il discrimen fra condotte coerenti con la pacifica convivenza e il prolifico sviluppo della società - e quindi meritevoli di tutela- e quali invece siano condotte lesive della sfera individuale dannose per la società e quindi da contenere e reprimere con adeguato sistema sanzionatorio Per tali ragioni la legge prescrive ai soggetti una serie di comportamenti - quello che è il c.d. "dovere civico minimo" - la cui inosservanza individua il confine che superato ci consegna all'area della illegalità. Se è la legge a porre la scriminante fra ciò che è lecito e ciò che lecito non è, essa va comunque rispettata perché fondativa del contratto sociale, Russovianamente inteso. Circa la legalità intesa sotto il profilo della soggezione del potere pubblico rispetto alla legge, sono stati costruiti, nell'evoluzione storica, tre modalità distinte di realizzarla: come mera non contrarietà alla legge, come l'esercizio dei poteri pubblici secondo il dettato vincolante della legge, come corrispondenza del contenuto degli atti amministrativi alle astratte previsioni normative. Le diverse soluzioni rimandano a tre diverse modalità relazionali nel rapporto tra esecutivo e potere legislativo.

Nel primo caso si adotta il concetto di una legalità c. d. "soft" in cui prevale un modello in cui l'esecutivo è collettore di istanze sociali, per graduarle e realizzarle con parametri esterni ai bisogni collettivi.

La legalità "forte", postula la centralità del popolo, titolare della sovranità, che opta, tramite il Parlamento, tra le molteplici esigenze della collettività, scegliendo quelle meritevoli di accoglimento secondo un ben individuato disegno politico e ideologico che tradotto in norme soddisfa i bisogni così individuati. Intermedio fra i modelli sopra indicati, si trova una legalità "temperata" oppure mediana che realizza una corrispondenza tra la legge ed il provvedimento amministrativo laddove alla legge è riservata l'indicazione dei principi direttivi che guideranno l'adozione degli atti concreti nei diversificati ambiti di intervento e dove sono riconosciuti alle amministrazioni margini più o meno ampi di discrezionalità.

Il problema della legalità formale e del rispetto delle regole deve essere orientato nella sua soluzione non tanto in un dovere astratto di ossequio formale ma in una motivazione profonda e convinta. Quanto valgono le prescrizioni normative e se sia un valore il rispetto delle norme in sé ovvero se sia importante saper distinguere tra norme ingiuste e giuste e osservare solo queste ultime. In sostanza è in questo dilemma che si risolve il rapporto tra etica e legalità e il nodo da sciogliere per poter risolvere il problema delle condotte eticamente scorrette a nostro avviso generative della corruzione. Il paradosso della morte di Socrate risolve il problema, Il filosofo, condannato a morte dalla democrazia ateniese, non fugge, non paga per l'evasione procuratagli dagli amici e non viola la legge che gli impone di subire la pena e beve la cicuta.

Socrate con la sua rinuncia alla vita riafferma il primato della legge che deve essere in ogni caso rispettata in quanto promanata da un ordinamento democratico e quindi, in ultima istanza, dagli stessi cittadini.

Ancora oggi l'appartenenza della legge al cittadino, seppur mediata dai meccanismi di canalizzazione della sovranità negli organi elettivi, è uno dei cardini dei sistemi democratici. Si potrebbe osservare, però, che la determinazione della legge a cura della maggioranza secondo il sistema democratico, non è di per sé garanzia di maggiore corrispondenza tra diritto ed etica. Nella civiltà greca antica tale contrasto era superato dalla convinzione profonda che la polis fosse più importante dei singoli uomini che la componevano. Eventuali contrasti venivano quindi risolti con l'affermazione incontrastata della legalità generale. La morale moderna, invece, postula la centralità dell'individuo alla luce di un concetto, profondamente umanistico, di derivazione cristiana, che pone l'uomo quale nucleo dell'universo. La persona umana è misura e parametro di tutte le cose.

L'etica conquista così il primato sulla legalità e sulla politica, la morale razionale detta i principi fondamentali alla legislazione e penetra con gli ideali giusnaturalistici posti alla base delle prime costituzioni settecentesche nella sfera costituzionale dove il diritto è lo strumento di riconoscimento e di tutela dei diritti inalienabili dell'individuo.

La corruzione, che dell'etica è l'opposto, in tutte le sue forme tanto sottilmente quanto saldamente legata alle condotte eticamente scorrette, costituisce un pericolo reale per lo Stato, sia esso Stato Persona che Stato Comunità, infatti la corruzione male in sé, è fondamentalmente eversiva delle istituzioni economiche, politiche, amministrative e sociali di un paese.

L'ex magistrato del Pool di Mani Pulite, Gherardo Colombo, ora a capo dell'associazione "Sulleregole", in un recente convegno svoltosi presso la Direzione Generale dell'INPS ha evidenziato il carattere polisenso di termini quali "etica", "valori", "responsabilità": può esservi più di un'etica, a seconda di quale sia il principio su cui essa si fonda.

Nella Costituzione repubblicana, il principio informatore è quello di uguaglianza e pari dignità di tutte le persone, indipendentemente dalle loro condizioni. Una scelta, quella dei Costituenti, dettata dalla reazione alla drammatica esperienza della seconda Guerra mondiale, che ha rovesciato l'opposto principio di discriminazione, che aveva dominato nei secoli precedenti. Ognuno di noi, necessariamente e spesso inconsapevolmente, è chiamato a scegliere il principio da cui poi si sviluppano i suoi riferimenti etici e i valori cui si ispira. Le regole, infine, non sono altro che facilitatori, indicano cioè come ci si relaziona e come si fa una certa cosa.

Elio Borgonovi, docente dell'Università Bocconi e esperto di management pubblico e di formazione, ha ricordato come fino a pochi decenni fa i manager fossero chiamati a garantire efficienza, efficacia ed economicità, senza alcuna attenzione a ciò che accadeva al di fuori dell'impresa e nell'ambiente di riferimento. Con l'affermazione della teoria degli stakeholder il paradigma è cambiato: oggi da un manager ci si aspetta anche che si interroghi sulle ragioni delle proprie scelte, con una costante attenzione a garantire il successo dell'impresa, intesa come bene comune che deve essere tutelato in una prospettiva di lungo periodo. L'evoluzione tecnologica porterà forse a una diminuzione di posti di lavoro: la questione va affrontata a partire dall'assunto che il lavoro è il modo con cui le persone si esprimono, e non solo in una ristretta prospettiva economica di contrazione della domanda di beni e servizi.²

Tuttavia studiare la corruzione, in special modo quella amministrativa, come fattore distorsivo del mercato, che genera povertà e distruzione di pubbliche risorse, se non riduttivo è sicuramente parziale, tanto perché l'ontogenesi della corruzione, come dimostreremo nei paragrafi successivi, risiede nella scarsa se non inesistente ortoprassi della dirigenza pubblica che abdicando al ruolo che la legge Le affida, con la mala gestione delle risorse finanziarie e umane governate, produce parva ac pernicioso gestione, indebolendo strutturalmente le PP.AA., esponendole al rischio concreto dei fenomeni corruttivi e diventando essa stessa portatrice sana della corruzione all'interno della tecnostruttura pubblica³

Per questo motivo la dirigenza pubblica è centrale nel successo della lotta alla corruzione in quanto le misure di prevenzione della corruzione vengono dal legislatore declinate in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti, in quanto questo agevola l'individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più efficaci e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa. La strategia

² Il 17 febbraio 2017 si è svolto a Roma, presso la Direzione Generale dell'Inps, il convegno "CondiVisione Etica: valori, regole e responsabilità". È la prima di una serie di iniziative che coinvolgeranno dirigenti e funzionari dell'Istituto in un programma di formazione su valori, buone regole, convinzioni e comportamenti a quelli improntati.

³ Il Dossier III/2015 della Fondazione David Hume per il Sole24Ore Release 2.1 a cura di Dario DI PIERRO e con i Contributi di Caterina Guidoni e Paolo Campana, che pure analizza in maniera compiuta il fenomeno corruttivo, assume un taglio più socio economico che etico istituzionale nell'esposizione fattane.

fondata sulla valutazione delle performance è stata strettamente interconnessa con l'adozione del principio meritocratico come criterio gestionale essenziale.

Il Piano Nazionale Anticorruzione, tramite un apposito Allegato, ha precisato l'importanza di stabilire collegamenti con il ciclo della performance, da configurare quali integrazioni "reali" e non meri richiami/rinvii tra i due strumenti di pianificazione (PTPC e PP).

Il carattere "integrato" del ciclo della performance previsto per legge esige infatti che il Piano della Performance (PP) comprenda gli ambiti relativi: alla performance ed agli standard di qualità dei servizi (articoli 7 e 10 del d.lgs. n.150 del 2009); alla trasparenza ed alla integrità; al piano delle misure in tema di contrasto alla corruzione (PTPC).

Detti obiettivi – di tipo strategico e di tipo operativo - devono essere adeguatamente e idoneamente declinati sul duplice versante di cui il primo è quello della performance organizzativa (art. 8 d.lgs. n. 150 del 2009) e il secondo è quello della performance individuale (art. 9 d.lgs. n. 150 del 2009).

La performance organizzativa esprime il risultato che l'intera organizzazione, con le sue singole articolazioni, consegue ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi e, in ultima istanza, della soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

Occorre notare che tra le disposizioni di legge non risulta inclusa una definizione normativa esplicita e contenutistica della cd. "performance".

Il vocabolo straniero (il cui significato letterale è: prestazione o esecuzione o prova), nell'ambito dell'economia aziendale è solitamente adoperato in un'accezione che tende ad identificare essenzialmente un "processo gestionale", oppure un insieme di processi, metodologie, criteri di misurazione e sistemi diretti a valutare e gestire le prestazioni di un'organizzazione in vista di obiettivi di soddisfazione dell'utenza.

Circa, invece, la "performance organizzativa", l'analisi del significato contenutistico della locuzione si complica non poco, atteso che: il concetto è da rapportare alla prestazione di servizio complessiva che l'intera organizzazione (l'Amministrazione) rende ai cittadini e soprattutto che l'unico dato normativo oggettivamente disponibile in proposito (art. 45 del d.lgs.n. 165/2001) non fa altro che ripetere l'evidenza lessicale quando afferma che la performance organizzativa si riferisce "all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione".

Tanto detto è ipotizzabile l'adozione ex decreto n. 231/2001 sulla falsariga del cd. compliance program (in senso letterale l'anglicismo può essere tradotto in : programma di conformità a regole prestabilite) conosciuto nell'esperienza nordamericana, si tratta di protocolli di organizzazione, di

gestione e di controllo interno che, attivati e funzionanti in Ente collettivo, permettono di prevenire o almeno di minimizzare e contrastare il rischio della reiterazione di omissione di illeciti, sino a farlo rientrare nel cosiddetto “rischio consentito”.

Poiché la corruzione ha il suo terreno di coltura nel clientelismo e nell’occupazione partitica delle pubbliche istituzioni, non ci può essere miglioramento sul fronte della corruzione “sistemica” senza un passo indietro dei partiti e un rafforzamento dell’autonomia e della professionalità delle pubbliche amministrazioni.

L’azione di contrasto posta in essere dalla magistratura, nonché quella di prevenzione prevista dal PTPC è fortemente ostacolata da una:

- incerta, per non dire inesistente, distinzione dei ruoli della politica e dell’amministrazione

la politica deve ritornare al proprio ruolo istituzionale, che è quello di scelta degli obiettivi da perseguire e di definizione di un chiaro quadro normativo, troncando ogni interferenza impropria nel funzionamento delle amministrazioni. Devono essere definitivamente fissati: 1) criteri di selezione meritocratica del personale delle pubbliche amministrazioni - 2) standard trasparenti di valutazione dei risultati;

- forte contaminazione fra Pubblico e Privato

devono essere ridotte nel numero e comunque semplificate le procedure autorizzatorie, eliminando le autorizzazioni non necessarie, si deve ridurre il numero delle stazioni appaltanti, si deve operare il radicale disboscamiento delle società pubbliche;

- normativa farraginosa che si coniuga a una pessima qualità della regolazione

la qualità della normativa deve essere drasticamente migliorata, in molti casi, non si riesce ad individuare quale è la norma vigente che disciplina determinate fattispecie, così troppe norme stratificate e difficilmente comprensibili aumentano in modo opaco la discrezionalità di chi è chiamato ad applicarle, favorendo i comportamenti corruttivi;

- scorretto esercizio dell’azione amministrativa

si devono dare pieni poteri ai dirigenti pubblici, che come i magistrati, devono essere sottoposti soltanto alla legge, creando un ambiente amministrativo resistente alla corruzione e in grado di svolgere efficacemente il suo compito, aumentando la discrezionalità amministrativa e garantendo nelle amministrazioni lo spazio necessario per compiere le scelte gestionali in base a obiettivi chiari ed espliciti, assicurando la trasparenza delle scelte compiute e rigorosi controlli sui risultati.

- disciplina dei contratti pubblici improntata a procedure rigide e iperdettagliate che hanno favorito la corruzione, invece di contrastarla,

il recepimento delle nuove direttive sui contratti pubblici può costituire l'occasione per ripensare e modernizzare la disciplina vigente, per semplificare il quadro normativo rafforzando la capacità gestionale e la professionalità delle stazioni appaltanti;

- debole azione preventiva nelle imprese,

la cultura della trasparenza e del rispetto delle regole all'interno delle imprese deve essere rafforzata sottoscrivendo protocolli di legalità, rating di legalità e migliori politiche di corporate social responsibility.

- assenza di una cultura della legalità nella società civile,

La corruzione è favorita da un sistema di disvalori fra cui spicca la mancanza di una vera e propria avversione etica nei confronti della stessa. Per realizzare questo processo di rinnovamento culturale occorre agire attraverso l'informazione e la formazione sistematicamente estese ai luoghi di lavoro e al sistema educativo, in tal senso la classe dirigente, sia di estrazione elettiva, che di designazione concorsuale, deve dimostrare agli amministrati, che cambiare si può e si deve, solo ed esclusivamente con il lavoro, valore fondante nella Costituzione, della Re(s) Pubblica.

In via generale il PTPC è vissuto come adempimento da assolvere nel più breve tempo possibile che l'ANAC ha così stigmatizzato, registrando "un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità che la legge fa ricadere sul RPC (e oggi, dopo l'introduzione della sanzione di cui all'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014, anche sugli organi di indirizzo) in caso di mancata adozione del PTPC, mentre sul piano strutturale e quindi oggettivo la qualità dei PP.TT.PP.CC. difetta per una:

1. miope analisi del contesto esterno. la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne, tanto non avviene nel 96,53% dei Piani analizzati dall'ANAC (addirittura assente nel 84,46% dei casi). ;
2. errata mappatura dei processi. Giungere ad una mappatura dei processi partendo dalle singole attività degli individui non consente di cogliere gli effetti dell'azione organizzativa nel suo complesso che deve partire al contrario dall'identificazione degli output, dei prodotti, e ricostruire

le attività necessarie (operative, decisionali, di controllo e regolazione) evidenziando quali sono gli uffici coinvolti e i livelli di responsabilità esercitati nel processo, nel 75% dei casi analizzati, l'ANAC ha rilevato una insufficiente qualità dell'analisi dei processi;

3. inadeguata valutazione del rischio. Un elemento qualificante di ogni Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione è l'adeguatezza del risk assessment (identificazione, analisi e valutazione del rischio). Con la valutazione del rischio, si devono preconizzare le vie, gli attori interni ed esterni coinvolti in un processo dell'ente, che potrebbero strumentalizzare l'azione dell'ente stesso per procurarsi un vantaggio non dovuto;

4. mancata previsione di misure credibili, sostenibili, realizzabili e verificabili. Il passaggio conclusivo del processo di gestione del rischio attiene al trattamento del rischio, ovvero alla individuazione degli interventi organizzativi volti a ridurre o neutralizzare il rischio di corruzione, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. Tale fase, quindi, è necessaria ai fini dell'individuazione di misure che il PNA distingue in obbligatorie (quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative) e ulteriori (da selezionare e attuare sulle basi delle specificità di ogni amministrazione. Molti Piani individuano misure astratte, non contestualizzate, poco incisive e prive di una concreta pianificazione;

5. assenza di collegamento tra PTPC e Piano delle Performance. Le misure di prevenzione della corruzione devono essere tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti, questo agevola l'individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più efficaci e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa;

6. assenza di coinvolgimento degli attori interni/esterni. In molti PTPC non si trova traccia del coinvolgimento dei portatori di interesse che, anche quando sono invitati ad esprimersi sulla bozza di Piano non vengono poi stimolati e quasi inseguiti, se non si sono espressi sul piano. Inoltre non sono spesso previste azioni di accompagnamento, sensibilizzazione e formazione per la realizzazione del PTPC rivolte agli attori interni ed esterni;

7. mancanza di monitoraggio. In molti Piani manca un feedback che indichi le modalità, periodicità e relative responsabilità del monitoraggio.

Deve infine per completezza di esposizione esaminata la questione degli effetti sociali della corruzione tra cui vi è sicuramente la proliferazione delle raccomandazioni. Tanto si deve al fatto che nel nostro Paese esistono forti disuguaglianze e le opportunità di mobilità sociale sono distribuite nella popolazione in maniera tutt'altro che equa. Le differenze di status tra soggetti e gruppi sociali sono state oggetto del dibattito sul processo di transizione di un individuo da una

posizione sociale all'altra. È per alcuni versi evidente (basti osservare i cognomi ricorrenti nel mondo dell'imprenditoria, della politica, dell'Università e nella pubblica amministrazione, e in tanti altri ambienti) che lo status familiare e il contesto in cui un individuo nasce costituiscono, oggi come nel passato, fattori determinanti per il futuro di una persona, come se l'avvenire facesse parte nel codice genetico che ognuno di noi porta con sé solo per status di nascita. Tanto favorisce la corruzione, nella forma della raccomandazione, e la radica come unico elemento che può sbloccare il c.d. ascensore sociale. L'ascensore rappresenta il processo di accesso all'istruzione, alle professioni e ai ruoli, non subordinato alla posizione socio-economica di partenza di un individuo. Secondo alcuni l'Italia è un Paese socialmente bloccato, in cui il passaggio da un ceto all'altro risulta essere limitato e condizionato dalla collocazione sociale o professionale della famiglia di origine.

In un famoso saggio Michael Young individuava i presupposti per la nascita della meritocrazia nella discontinuità economica generata dal passaggio dall'economia agricola a quella industriale, ossia da una situazione in cui lo status era definito per nascita a quello in cui era il merito e la possibilità di cogliere le opportunità più vantaggiose a prevalere. In realtà, i primi segnali di sviluppo della cultura del merito iniziano a manifestarsi già negli anni della Rivoluzione francese e di quella americana, quando il principio dell'ereditarietà viene sostituito da un nuovo criterio di ascesa sociale legato allo sviluppo delle capacità individuali, e quindi del merito.

Mentre la nostra società è scarsamente orientata alla meritocrazia ed uno dei presupposti della cultura meritocratica è proprio un buon funzionamento dell'ascensore sociale. Una società meritocratica è quella in cui vige un sistema di valori in grado di promuovere l'eccellenza indipendentemente dalla situazione sociale di partenza di un individuo. Il primo passo per incamminarsi sulla strada delle pari opportunità, far emergere il merito ed incentivare la mobilità sociale consiste nell'azzerare i privilegi della nascita, convertire i cittadini alla moralità e condannare il sistema delle raccomandazioni che si sviluppa nei contesti in cui scarseggiano le opportunità, facendo perno sull'insicurezza del raccomandato e sul potere del raccomandante. Le raccomandazioni sono molto diffuse anche nelle società meritocratiche dove, differentemente da quello che si verifica in Italia, esse sono utilizzate come congegni per accelerare il merito e la mobilità sociale, non per ridurlo.

Delle possibili vie di uscita dal mal di merito come identificate da Roger Abreval, la prima consiste nell'applicazione della deliverology, ossia il tentativo di produrre risultati nel settore pubblico. Questa iniezione di merito contribuisce a creare più fiducia nello Stato e ad indebolire il ruolo della famiglia che in Italia rappresenta il nemico numero uno del merito. Di fatto, i figli con

genitori in possesso della licenza media ripetono l'anno con una probabilità dieci volte superiore rispetto ai figli di genitori laureati.⁴

PARAGRAFO II

Disciplina e Onore nella Carta Costituzionale quali valori fondativi dell'Etica Pubblica nell'ordinamento italiano

Secondo una tesi autorevole *“La Carta costituzionale non si sottrae al problema della etica pubblica, ma lo affronta in modo originale, nella prospettiva di una democrazia pluralista. L'etica pubblica non viene infatti dalla Carta assunta, in una prospettiva di stampo liberale, come una mera condizione di sistema presupposta o immanente, pre-giuridica e pre-costituzionale, né viene considerata come il prodotto automatico della osservanza delle leggi, adeguatamente sanzionato. Parimenti è del tutto estranea alla Carta ogni concezione autoritaria od organicistica di una etica pubblica scaturente dall'abbattimento dei confini tra privato e pubblico, evocatrice di funesti scenari di “stato etico”. Nella prospettiva repubblicana, l'ordinamento democratico non può né disinteressarsi, né imporre una etica pubblica, ma deve tuttavia promuoverla, assumendola come un valore essenziale sociale e costituzionale di responsabilità personale, integrato nel sistema dei valori costituzionali, e conferendo ad essa la forma, variamente atteggiata, del dovere civico.”*⁵

Disciplina ed onore, costituiscono i valori fondanti da vivere come elementi identitari, del rapporto che unisce il cittadino e l'ufficio, e vanno oltre l'esercizio della funzione: pertanto nel reclutamento dei pubblici dipendenti deve essere fondato sulla necessità di ammettere i capaci e gli onesti, nei comportamenti personali e, entro certi limiti, anche nelle condotte immediatamente successivi alla fine degli incarichi onorari e non onorari, i pubblici devono vivere identitariamente tali principi.

⁴ Negli USA, patria della meritocrazia, le “recommendations” portano a riempire un posto di lavoro su due. Si tratta però di “raccomandazioni” molto diverse dalle nostre. Chi segnala qualcuno particolarmente bravo e adatto per un posto di lavoro lo fa con grande cautela, perché mette in gioco la propria stessa reputazione e risponderà moralmente della performance della persona segnalata; da noi, invece, si raccomandano con leggerezza persone che non si conoscono (dal punto di vista delle capacità professionali) per posti di lavoro che non si conoscono.

Meritocrazia è un sistema di valori che valorizza l'eccellenza indipendentemente dalla provenienza, dove “provenienza” indica un'etnia, un partito politico, l'essere uomo o donna; ma in Italia “provenienza” significa soprattutto la famiglia di origine. In Italia il sistema di valori è molto meno meritocratico di quello di altre società, come quella nord-americana e scandinava, molto più capaci di assicurarsi che la classe dirigente (il top 1 per cento o 10 per cento, a seconda delle definizioni) sia la migliore possibile.

“Meritocrazia” spiega come in Italia l'assenza di questo sistema di valori abbia prodotto una classe dirigente debolissima: la mancanza di meritocrazia è molto più pervasiva di quanto non si creda, ed è diventata la causa principale del declino della nostra economia. Una classe dirigente inadeguata di policy makers, leader e dirigenti della pubblica amministrazione e purtroppo anche di azionisti che non si sono meritati la proprietà della propria impresa.

Sir Michael Young, il laburista inglese che nel 1954 creò il termine “meritocrazia”, ha inventato l’“equazione del merito”: I+E=M, dove “I” è l'intelligenza (cognitiva ed emotiva, non solo l'IQ) ed “E” significa “effort”, ovvero gli sforzi dei migliori. La “I” porta a selezionare i migliori molto presto, azzerando i privilegi della nascita e valorizzandoli attraverso il sistema educativo: è l'essenza delle “pari opportunità”. La “E” è sinonimo del libero mercato e della concorrenza che, sino a prova contraria, sono il metodo più efficace per creare gli incentivi economici per i migliori.

⁵ Così Guido Sirianni in ASTRID “I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione” Consultazione del 25 febbraio 2017 sul sito www.astrid-online.it

Tanto riguarda tutto in Management Pubblico, fin dalla sua nascita che propongo di individuare in un passo del Digesto e più esattamente D. 1.2.2.1-2 di Pomponio, un Giurista Adrianeo del II secolo d.C. (Pomp.lib.sig.Ench.) per comodità di lettura così traduco *“e allora all’inizio della nostra città il popolo cominciò a compiere atti senza legge certa, senza diritto certo e tutto era governato dai re con la mano. Poi, divenuta la città di una certa grandezza, si tramanda che lo stesso Romolo divise il popolo in trenta unità, che chiamò curie per il fatto che allora si prendeva cura della collettività per mezzo dei consigli di quelle unità. E così portò davanti alcune leggi anche curiate: ne presentarono anche i re che seguirono.”*

Questa ricostruzione di Pomponio, ci aiuta a comprendere come il primo Re di Roma e Capo dell'Esecutivo, primo fra tutti, tentò di governare rinunciando a un potere arbitrario e indistinto (indicato con l'ablativo manu) prediligendo un potere più strutturato e organizzato, collegato al popolo la cui volontà si sostanzialmente in un atto o provvedimento chiamato lex, e quindi ci porta a concludere che il Management, quando è Pubblico è sempre Politico.

Una prova per tutte. Il Primo Ministro in Inghilterra trova sulla propria scrivania il Discorso da pronunciare alla Camera dei Comuni. Il Civil Service, predispone l'atto sulla scorta dei dati acquisiti durante la campagna elettorale, da ciascun candidato premier e non essendo dotato di capacità divinatorie, declina in termini operativi, cioè manageriali, la vision che la leadership maggioritaria ha annunciato durante la campagna elettorale, predisponendo l'atto per i due schieramenti. Il Premier non cambia mai il discorso preparato.

La Classe Dirigente, in una moderna democrazia, si distingue solo per i modi della sua selezione, elettorale per i Politici, concorsuale per la Dirigenza Pubblica.

L'art. 54 c. II di portata immediatamente precettiva è collegato per le norme rivolte sia agli uffici che ai funzionari, agli artt. 28, 97, 98 Cost., di questa sistematicità organica ne è prova il fatto che ognuno di questi articoli esplica i propri effetti solo assieme agli altri costituendo il complesso di valori identitari dei pubblici dipendenti, così non si può essere al servizio esclusivo della nazione se non agendo con disciplina e onore né l'ufficio in cui si opera o si è preposti, può dirsi tale, se non è informato ai principi di buon andamento ed imparzialità.

In tal senso l'art. 54 c.II sistematicamente collocato nell'ambito dei rapporti politici, e logicamente connesso al principio di eguaglianza dei cittadini nell'accesso agli uffici ed alle cariche elettive, sancito dall'art. 51, rappresenta il collettore organico dei diritti e dei doveri dei pubblici dipendenti.

Il termine “disciplina” si sostanzia nella di osservanza di regole, di manifestazione di perizia, competenza e apprendimento (v. ad vocem S. Battaglia, Grande dizionario della lingua italiana, Utet, 1966). Essa, come suggerito da G. Marongiu, è “dovere obbiettivo ed insieme corredo personale delle attitudini per l'esercizio del dovere”.

La Costituzione identifica come valori imprescindibili del funzionariato pubblico la capacità e l'onestà cioè molto di più del doveroso rispetto delle leggi. Collocato nell'ambito dei Rapporti Politici, l'art. 54 pone una riserva di legge ordinaria, per il giuramento che i pubblici dipendenti devono prestare. L'ambito dei rapporti politici, così come configurato dall'art. 54 postula due soggetti: il Sovrano, qui inteso come aggettivo sostantivato, cioè di chi esercita la sovranità, il Popolo, nelle forme e con le modalità previste dalla legge, e la Pubblica Amministrazione intesa come somma delle sue componenti: Eletti nell'Agone Politico e Designati con Procedure Concorsuali.

Ne consegue che, pur essendo il nostro ordinamento sicuramente repubblicano, quanto a Forma di Stato, esso ordinamento, contiene immanente, il concetto di sovranità, essendo Sovrano, il Popolo.

Ciò implica, anche se in forma tralaticia, che la sovranità del Monarca ora divenuta sovranità del Popolo, si atteggi con le stesse modalità della sovranità Reale. Si vuol dire che così come i Regi Funzionari erano al Monarca legati dal vincolo del giuramento, nella disciplina e nell'onore, i Funzionari Repubblicani saranno legati al Popolo Sovrano, con gli identici vincoli del giuramento di Servitori dello Stato, nella disciplina e nell'onore. Il concetto di sovranità è probabilmente uno dei più complessi della scienza politica: se ne sono potute dare decine di definizioni differenti, alcune delle quali sono totalmente contraddittorie. Tuttavia, in linea di massima, la "sovranità" rinvia a due accezioni principali. L'una definisce la sovranità come il potere pubblico supremo, quello che ha il diritto – e, teoricamente, la capacità – di far prevalere in ultima istanza la sua autorità. L'altra designa il detentore ultimo della legittimità del potere, rinviando allora al fondamento di quest'autorità. Recenti studi sulla rivoluzione francese hanno accertato, con un esame minuzioso dei testi, non soltanto la continuità dell'idea di sovranità dall'Ancien Régime alla Rivoluzione, ma anche che, l'affermazione rivoluzionaria del primato della sovranità nazionale non risale al 1792 o 1793, ossia all'ascesa del partito giacobino, ma agli stessi inizi del movimento. Il momento-chiave a questo proposito si situa nella decisione unilaterale del terzo stato di avviare, nel maggio 1789, il processo di verifica dei mandati dei deputati, decisione che provoca il processo di trasformazione degli Stati generali in Assemblea nazionale e fa accedere i deputati alla sovranità politica. L'ordinamento rivoluzionario-repubblicano, fin dal suo nascere, si nutre di questo concetto e lo pone a base delle successive evoluzioni.

Ricostruita l'origine storica degli Istituti fin qui descritti, in un ambito esclusivamente tecnico giuridico, si può affermare che il contenuto dell'obbligazione del pubblico dipendente, *ratione officii*, discendente dal rapporto con il Popolo-Sovrano, è quella di onorare disciplinatamente il servizio pubblico svolto.

L'apparato burocratico moderno cioè il disegno organizzativo permanente e territorialmente articolato degli uffici dei poteri pubblici si è formato nel corso dell'Ottocento. Nello Stato

monarchico non esisteva una “carriera pubblica professionale “derivando l’investitura nell’ufficio pubblico da un atto del titolare del potere politico, di ascendenza carismatica o elettiva (la corona, il governo o altro corpo collegiale da cui promanava il procuratore di giustizia, il procuratore fiscale, il commissario, l’intendente, l’ambasciatore). Il modello organizzatorio era tutto incentrato su un titolo procuratorio (non retribuito ma a cui era spesso connesso un beneficio) la cui natura ricalcava figure di stampo privatistico (rappresentanza, mandato, fiducia, commissione, delega. Tale modello peraltro incardinato sul conferimento discrezionale dell’ufficio derivava dall’ordinamento romano dell’età tardo-repubblicana e imperiale. Quindi disciplina e onore, riassunti nel vincolo della fides romana e contenuti nel giuramento, non erano parametri esterni al rapporto di ufficio, ma elementi contenutistici dello stesso. La Rivoluzione Francese, rinnovando la continuità del concetto di sovranità giunto intatto fino ai giorni nostri, riprodurrà anche questi schemi nella Pubblica Amministrazione.

In buona sostanza, nel rapporto di lavoro pubblico, due serie di norme entrambe di rango costituzionale disciplinano il funzionamento della P.A. uno riferito al suo funzionamento interno, quello degli artt. 97 e 98 della Costituzione e un altro riconducibile agli artt. 28 e 54 della Costituzione che regolano i rapporti politici che la P.A. tiene con gli altri soggetti dell’ordinamento.

PARAGRAFO III

Gli elementi portanti dell'agere anticorruptivo

Il Conflitto di Interessi, I Codici di Comportamento dei Dipendenti Pubblici e la Dirigenza Pubblica

Fra gli elementi portanti dell'agere anticorruptivo vi è la legge 190 del 2012: si tratta di una disposizione legislativa che ha introdotto, anche nel nostro ordinamento, un sistema organico di prevenzione della corruzione, che mira a garantire l'attuazione coordinata delle strategie elaborate in materia a livello nazionale ed internazionale.

Questa legge è importante perché fornisce alle pubbliche amministrazioni le linee di indirizzo per la corretta applicazione delle misure e degli strumenti di prevenzione previsti dalla legge.

Abbiamo poi il D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, il quale contiene una serie di previsioni che adesso vedremo nel dettaglio e che introduce, tra l'altro, il regolamento che reca il codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'articolo 54 del Decreto n. 165 del 2001.

Importante è anche l'articolo 6-bis della legge 241 del 90 che, come vedremo, reca una specifica disposizione in tema di conflitto di interessi anche potenziale.

Gli obblighi a carico dei dipendenti si distinguono in due categorie: gli obblighi di astensione e gli obblighi di comunicazione. Per quanto riguarda gli obblighi astensione andiamo ad esaminare chi sono i soggetti tenuti all'obbligo, da che cosa devono astenersi, perché e quando scatta l'obbligo di astensione, la condotta che il dipendente deve adottare e le conseguenze nel caso in cui le norme non vengano rispettate.

L'astensione è innanzitutto dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle proprie mansioni.

Quando astenersi: in situazioni di conflitto di interesse anche potenziale, con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado e di persone con le quali si abbiano rapporti di frequentazione abituali, di soggetti od organizzazioni con cui, il soggetto o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito, debito significativi, ovvero di

soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente.

Importante sottolineare che il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura quindi, anche interessi non patrimoniali, come quelli che derivano dal mero intento di assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. L'articolo 7 del D.P.R. 62/2013 precisa anche che l'obbligo di astensione si impone, al di là delle situazioni che abbiamo descritto, laddove esistano gravi ragioni di convenienza.

Il dettato normativo è tale per la sua genericità ed ampiezza da ricomprendere le più varie e molteplici fattispecie, imponendo un dovere di segnalazione del potenziale conflitto e di conseguente astensione dall'esercizio della funzione.

Vediamo adesso la condotta che deve adottare il dipendente. In situazioni di conflitto di interesse anche potenziale, vi è sempre l'obbligo di segnalare la circostanza al proprio superiore gerarchico

Vediamo adesso cosa succede quando viene effettuata la segnalazione. Una volta ricevuta la segnalazione stessa il dirigente ne valuta la fondatezza in termini di idoneità a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa e formula le proprie motivate valutazioni che vengono inoltrate in via gerarchica ai propri superiori. In tal senso l'omissione della segnalazione e il compimento dell'atto comportano l'attivazione del procedimento disciplinare.

L'altra grande categoria di obblighi riguarda invece gli obblighi di comunicazione che si sostanziano in obblighi specifici a carico dei dipendenti i quali devono comunicare i rapporti diretti o indiretti di collaborazione, avuti con soggetti privati, in qualunque modo retribuiti nei tre anni precedenti, precisando se tali rapporti sono intercorsi in prima persona oppure con parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente che abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ci sono stati i predetti rapporti di collaborazione.

Va anche precisato se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o in decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

Fermo restando l'obbligo di astensione e i conseguenti adempimenti che abbiamo visto, il codice di comportamento di cui al citato D.P.R. 62 del 2013 impone anche ulteriori e specifici obblighi di comunicazione che sono individuati in particolare dagli artt.5 e 6, comma 1 e 13, comma 3, del provvedimento.

Una particolare attenzione viene riservata alle attività contrattuali e negoziali in genere, perché maggiormente esposte al rischio corruttivo. In questo caso i soggetti interessati sono soltanto i

dipendenti che per il ruolo e per la posizione ricoperta siano investiti di poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione e i dirigenti.

Vediamo ora come deve comportarsi il dipendente. In questo caso la norma prescrive che il dipendente non debba, da un lato assumere iniziative volte a favorire o concludere attività di mediazione di terzi nella conclusione di accordi, negozi o nella stipula di contratti per conto dell'amministrazione e dall'altro concludere, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia intrattenuto rapporti negoziali o dalle quali abbia ricevuto utilità nel biennio precedente.

Nel caso in cui l'amministrazione intenda concludere i contratti medesimi, il dipendente che si venga a trovare nella situazione descritta ha l'obbligo di astenersi dal partecipare all'adozione delle decisioni e alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo apposito verbale scritto.

La norma disciplina anche il caso inverso, ovvero quello in cui il dipendente intenda concludere accordi, negozi o contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento e assicurazione per conto dell'amministrazione, prevedendo che in tale circostanza il dipendente ne informi per iscritto il dirigente responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Infine ricordiamo che il dipendente che riceva eventuali rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei singoli collaboratori, da parte di partecipanti alle procedure negoziali nelle quali sia parte l'amministrazione, ne informerà prontamente, per iscritto, il dirigente responsabile dell'ufficio di appartenenza.⁶

Altro tassello dell'agere anticorruptivo è il codice di comportamento. Il nuovo codice di comportamento generale dei pubblici dipendenti in vigore dal 19 giugno 2013 è contenuto nel

⁶ Una analisi puntuale della L. 190/2012, da cui ho tratto gli elementi dell'esposizione, è stata proposta da **Carlo Buonauro** e si trova in **“ La nuova disciplina del conflitto di interessi dei pubblici funzionari - 2 febbraio 2015 CORSO COA 5 Modulo II – L'azione amministrativa – Materiali dell'Archivio Documentale della S.S.A.I. ”** che sottolinea come *“sia la l.n.190/2012 che il d.lgs. n. 39/2013 disciplinano le ipotesi del conflitto di interessi che viene dai più definito come una circostanza in cui un interesse secondario (privato o personale) interferisce, ovvero potrebbe tendenzialmente interferire (o appare avere la potenzialità di interferire), con l'abilità di una persona ad agire in conformità con l'interesse primario di un'altra parte. In tal senso è possibile distinguere un: Conflitto di interessi “reale” (o attuale) che è quello che si manifesta durante il processo decisionale dell'agente (giudizio professionale o manifestazione della volontà). In altri termini, proprio nel momento in cui è richiesto all'agente di agire in modo indipendente, senza interferenze, l'interesse secondario tende a interferire con quello primario. Conflitto di interessi “potenziale” che ricorre quando l'agente ha 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, interesse che “potrebbe potenzialmente tendere a interferire”, quindi in un momento successivo, con un interesse primario, portando l'agente stesso in una situazione di conflitto di interessi reale (o attuale). Conflitto di interessi “apparente” (o percepito) è la situazione che si verifica qualora una persona di buon senso può pensare che l'interesse primario in capo all'agente possa venire compromesso da interessi secondari di varia natura (es. sociali e d'affari)”*

D.P.R. n. 62 del 2013. Il nuovo codice, che ha abrogato il precedente del 2000, deve essere osservato da tutti i dipendenti pubblici.

La novità del codice di comportamento in vigore è che non ha solo una valenza etica ma una valenza disciplinare. Non solo, la violazione delle disposizioni del codice è fonte di responsabilità anche penale, civile, amministrativo contabile.

Ulteriore fonte degli obblighi del dipendente è senza dubbio la legge. Nel pubblico impiego il testo legislativo di riferimento è il decreto legislativo 165/2001 e successive modifiche e integrazioni. La modifica più recente, e comunque anche quella più innovativa, è certamente quella introdotta dal decreto legislativo 150 del 2009, meglio conosciuto come riforma Brunetta.

Tale decreto legislativo ha, in via preliminare, affermato e introdotto un nuovo concetto, cioè quello di norme imperative non derogabili dalla contrattazione collettiva. Le altre novità introdotte dalla riforma Brunetta sono relative a ipotesi di licenziamento specificamente contemplate come la falsa attestazione della presenza in servizio, la giustificazione di assenze dal servizio con certificati medici falsi, falsità documentali dichiarative ai fini dell'instaurazione del rapporto di lavoro, di progressioni di carriere, ma ha anche introdotto nuove sanzioni.

Ha poi previsto un obbligo di risarcimento del danno sia patrimoniale che danno all'immagine dell'amministrazione a carico del pubblico dipendente, così come ha previsto una responsabilità anche penale del dipendente e del medico compiacente in relazione alle nuove ipotesi trasgressive introdotte. Inoltre, il decreto legislativo 150 del 2009 ha dimostrato di credere nello strumento disciplinare ritenendolo idoneo a potenziare il livello di efficienza; per cui ha previsto una responsabilità a carico dei dirigenti competenti nel caso di mancato esercizio o decadenza dall'azione disciplinare.

Nella considerazione della pluralità delle fonti degli obblighi per il dipendente, molte amministrazioni pubbliche hanno ritenuto opportuno sintetizzare questi obblighi con la predisposizione di regolamenti di disciplina; nei regolamenti di disciplina infatti sono riepilogati gli obblighi del dipendente, le sanzioni previste nel caso di inosservanza degli stessi, i termini e le modalità di svolgimento del procedimento disciplinare e la regolamentazione nel caso di sospensione cautelare dal servizio.

Per i dirigenti delle amministrazioni, il nuovo art. 54, diversamente dalla versione precedente, stabilisce che il codice deve contenere una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite.

In questo modo i dirigenti non sono regolati solo nella veste di “controllori” e titolari – a seconda delle ipotesi – della potestà disciplinare, ma sono presi in considerazione anche nella veste di “controllati”, a loro volta passibili di sanzioni disciplinari.

La previsione di questa apposita sezione del codice nasce dall’esigenza di stabilire per questa categoria regole etiche ad hoc, maggiormente ritagliate sui poteri e sui compiti di tali figure.

Nessuna menzione è, invece, fatta all’applicabilità del codice di comportamento ai dirigenti ed alle altre figure impiegate negli uffici di diretta collaborazione, a consulenti e collaboratori esterni, a privati esercenti pubbliche funzioni, nonostante che tali soggetti concorrano, al pari di dirigenti e dipendenti delle amministrazioni, al funzionamento della macchina pubblica e, conseguentemente, alla qualità delle sue prestazioni.

I limiti formali riconducibili a queste differenti figure non sembrano, tuttavia, escludere la possibilità di applicare comunque il codice di comportamento nelle parti in cui appare compatibile. In effetti, poi, il D.P.R. n. 62 del 2013, di attuazione della legge anticorruzione, ha previsto l’applicazione del codice di comportamento generale anche a questi soggetti.

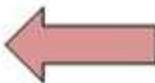
Tale disciplina pertanto richiama il tema, della qualità e della legittimazione della classe dirigente quale condizione fondamentale per il buon funzionamento e lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche.⁷ Su questo piano conta molto la credibilità del dirigente, ovvero l’essere ritenuto sia

⁷ Su questo piano conta molto la credibilità del dirigente, ovvero l’essere ritenuto sia internamente all’amministrazione che dagli interlocutori esterni, persona di valore, dal punto di vista professionale e, non da ultimo, etico e comportamentale. Secondo uno studio americano, infatti, i dirigenti pubblici possono migliorare le performance dei propri collaboratori adottando, tipicamente, cinque tipi di comportamento: insistendo sulla necessità di raggiungere gli obiettivi stabiliti, prestando attenzione allo sviluppo delle competenze e delle relazioni con i propri collaboratori, incentivando la creatività e la generazione di nuove idee, valorizzando le diversità, promuovendo la parità di genere e avendo a cuore i tratti particolari della qualità e della legittimazione della classe dirigente quale condizione

internamente all'amministrazione che dagli interlocutori esterni, persona di valore, dal punto di vista professionale e, non da ultimo, etico e comportamentale.

Per una compiuta ortoprassi etica, la dirigenza pubblica o privata che sia, deve adottare comportamenti organizzativi orientati e coerenti ai principi dell'assertività e del carisma⁸ o se vogliamo essere chiari della Team Leadership, tenendo conto anche e soprattutto di quanto scrive Clausewitz sulle capacità del capo *“le forze intellettuali hanno un valore preponderante per chi dirige la guerra. La guerra è il campo dell'incerto. I tre quarti delle cose su cui si basa per agire sono immerse nella nebbia dell'incertezza. Perciò è necessaria per prima cosa un'intelligenza molto penetrante per giungere all'intuizione della verità mediante il proprio raziocinio... Inoltre la guerra è anche il campo del caso... Per uscire vittorioso il capo deve possedere due qualità: un'intelligenza*

fondamentale per il buon funzionamento e lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche

Quale stile di comando è il più adatto per aumentare la propensione ad impegnarsi e la produttività dei dipendenti pubblici?	
Stimolo	Incremento % della propensione allo sforzo
Lavorare per un leader che motiva i dipendenti sostenendo la loro creatività e lo sviluppo delle loro idee <i>(change oriented leadership)</i>	 -5,0% <i>(p=0.247)</i>
Lavorare per un leader che motiva i dipendenti spronandoli al raggiungimento del risultato <i>(task oriented leadership)</i>	+0,3% <i>(omitted)</i> 
Lavorare per un leader che motiva i dipendenti stando attento alle relazioni personali e allo sviluppo delle capacità dei collaboratori <i>(relations oriented leadership)</i>	+1,5% <i>(p=0.735)</i> 
Lavorare per un leader che motiva i dipendenti stando attento alle diversità/particolarità di ognuno e rispettando le differenze di genere <i>(diversity oriented leadership)</i>	+3,0% <i>(p=0.419)</i> 
Lavorare per un leader che motiva i dipendenti dando esempio di onestà, sostenendo il rispetto delle regole, sanzionando i comportamenti scorretti <i>(integrity oriented leadership)</i>	+8,0% * <i>(p=0.057)</i> 

Dell'articolo "I dirigenti pubblici e l'importanza di chiamarsi Onesto.", www.lavoce.info

N=142

⁸ L'assertività riguarda l'uso del potere formale, mentre la team leadership riguarda l'uso del potere carismatico, cioè dell'influenza che si esercita sugli altri non in forza della posizione di ruolo rivestita, ma delle proprie qualità personali. Molto schematicamente, l'assertività è la leadership in quanto energia capace di contrastare dinamiche negative (individuali o di gruppo) che minano la cooperazione organizzativa, mentre la team leadership è la leadership in quanto capacità di attivare e incanalare dinamiche positive (individuali o di gruppo) che favoriscono la cooperazione organizzativa. In estrema sintesi, l'assertività è capacità di dire "no", mentre la team leadership è capacità di dire "sì". No a tutto ciò che rischia di disgregare un'organizzazione. Sì a tutto ciò che la rafforza, chiamando a raccolta e ravvivando le forze disperse ed assopite che esistono in ogni organizzazione e attendono solo qualcuno che – interpretando fino in fondo il compito affidatogli – sappia dare loro un senso e una speranza per cui impegnarsi.

Estratto dal Dizionario delle Competenze allegato a AGENZIA DELLE ENTRATE S.I.R.I.O. Sistema Integrato di Risultati, Indicatori ed Obiettivi - Metodologia di valutazione dei dirigenti - NOTA ILLUSTRATIVA 20 novembre 2002

<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Amministrazione+trasparente/Performance+ne w/Sistema+di+misurazione+e+valutazione+della+performance/Valutazione+dei+dirigenti+SIRIO/>

che, anche in mezzo all'oscurità intensa che lo circonda, conservi una luce interna sufficiente a condurlo al vero ed il coraggio di seguire questa debole luce. La prima di queste qualità è il colpo d'occhio; la seconda la risolutezza. La risolutezza o coraggio dello spirito, che fa superare l'indecisione, non può derivare che dall'intelligenza che produce la coscienza della necessità di rischiare e, mediante questa, determina la volontà di agire". (Karl von Clausewitz - DELLA GUERRA - edizione integrale Traduzione di Ambrogio Bollati ed Emilio Canevari – Milano - Mondadori 2006 – pag. 64).

L'agere anticoruttivo si sostanzia per la dirigenza in una serie di comportamenti che si fondano soprattutto sull'esempio, talché il comando si eserciti dando l'esempio prima che un ordine e tanto in ragione del fatto che il buon esempio viene replicato e quindi diventa efficace solo se fondato su una forte Leadership e un adeguato Management.

I temi della Leadership e del Management, oltre che oggetto di studio e dibattito scientifico sono diventati elementi di misurazione della performance della dirigenza pubblica di cui esempio ormai consolidato è il sistema S.I.R.I.O. (**S**istema **I**ntegrato di **R**isultati, **I**ndicatori ed **O**biettivi) adottato dall'Agenzia delle Entrate.⁹

Nella letteratura aziendale il tema viene affrontato con focus sul modo in cui la leadership si sviluppa all'interno di una dinamica di gruppo; altri studiosi hanno sviluppato la leadership considerandola come una dimensione della personalità, cioè analizzando i tratti caratteriali che una persona dovrebbe avere per essere un leader; ancora è stata calibrata come uno strumento per raggiungere risultati; quindi, ci si è soffermati sulla capacità d'influenza del leader; taluni hanno ragionato su quali tecniche persuasive debba usare il leader; qualcun altro, infine ha parlato semplicemente di leadership come relazione di potere e, in generale, dell'arte di avere seguito.¹⁰

⁹ Introdotto nell'Agenzia delle Entrate dal 2002 per determinare la performance dei dirigenti, il sistema contribuisce al perseguimento degli obiettivi voluti con l'introduzione del modello di "Amministrazione per Agenzie", essenzialmente basato sulla separazione dei compiti di elaborazione delle politiche di indirizzo sul monitoraggio e sulla vigilanza, attribuite al Ministro dell'Economia, dalle responsabilità gestionali devolute invece alle agenzie fiscali, in modo da poter verificare la convergenza tra i comportamenti dei dirigenti e gli obiettivi ministeriali.

Tale sistema riflette le novità introdotte dal New Public Management, dove il sistema di valutazione legato al raggiungimento dei risultati, piuttosto che al mero rispetto delle procedure. Sul sito dell'Agenzia delle Entrate è compiutamente esposto tale sistema da cui ho poi tratto gli elementi espositivi che seguono:

<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Amministrazione+trasparente/Performance+new/Sistema+di+misurazione+e+valutazione+della+performance/Valutazione+dei+dirigenti+SIRIO/>

¹⁰ Estratto dal Dizionario delle Competenze allegato a AGENZIA DELLE ENTRATE S.I.R.I.O. Sistema Integrato di Risultati, Indicatori ed Obiettivi - Metodologia di valutazione dei dirigenti - NOTA ILLUSTRATIVA 20 novembre 2002

<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Amministrazione+trasparente/Performance+new/Sistema+di+misurazione+e+valutazione+della+performance/Valutazione+dei+dirigenti+SIRIO/>

ASSERTIVITA' E' il calco di una parola inglese (assertiveness) che significa "attitudine a dirigere", intesa

Peter Drucker ci offre una definizione fulminante “È leader chi ha qualcuno che lo segue “. ¹¹ Per quanto possa sembrare elementare è una definizione sintetizza efficacemente il concetto di leadership: “come fare a farsi seguire da qualcuno.”

Leader pertanto è colui che ha dei follower ed esercita su una o più persone un potere che si definisce legittimo quando chi ne è oggetto lo riconosce come tale.

Un potere riconosciuto come legittimo e quindi tale da poter essere esercitato efficacemente si fonda sul ruolo formale del leader, quindi sulla sua autorità, sulla carica che ricopre; oppure sulle sue caratteristiche/doti/qualità personali, ancora, perché ci promette qualcosa se lo seguiamo o ancora e soprattutto nei gruppi perché ha la capacità di integrare le diverse persone, le differenti personalità; dove possiamo dire che svolge un ruolo di equilibrio, di arbitro tra le persone.

Tuttavia considerando la leadership come leadership di un team, pare chiaro che il leader non può più essere colui che si preoccupa unicamente del proprio rapporto con i singoli individui, ma colui che si pone il problema del rapporto con i singoli, con l'insieme e dei singoli tra di loro, occorre sviluppare oltre alla leadership anche il management.

Nell'esercizio del potere della leadership sono spesso utilizzati spesso due vocaboli, manager e leader, che sorprendentemente sono usati sia come sinonimi sia come contrari.

Warren Bennis ¹²scriveva che la Leadership è saper condurre delle persone libere, consapevoli, capaci, coese, convinte e responsabili verso una meta comune e condivisa, anche attraverso un uso, che oserei dire, “discreto”, leggero, quasi invisibile, del potere legittimo da loro riconosciuto.

come capacità di usare in modo appropriato il potere gerarchico-formale connesso al ruolo rivestito. Tra le diverse competenze è forse quella più difficile ad esercitare perché ha direttamente a che fare con l'aspetto più delicato dell'attività di direzione: l'uso del potere con i riflessi, anche di natura simbolica e a forte ambivalenza emotiva, che questo ha su alcuni dei problemi umani più fondamentali: forza e debolezza, predominanza e subordinazione, controllo e sottomissione. In poche parole: l'esercizio della volontà di un individuo a scapito di un altro.

<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Amministrazione+trasparente/Performance+new/Sistema+di+misurazione+e+valutazione+della+performance/Valutazione+dei+dirigenti+SIRIO/>

Estratto dal Dizionario delle Competenze allegato a **AGENZIA DELLE ENTRATE S.I.R.I.O.** Sistema Integrato di Risultati, Indicatori ed Obiettivi - Metodologia di valutazione dei dirigenti - NOTA ILLUSTRATIVA - 20 novembre 2002 *“Un buon leader è quello di cui i seguaci quasi non si accorgono; è mediocre quando le persone gli obbediscono e lo acclamano; un pessimo leader è quello disprezzato dai suoi seguaci. Il leader migliore è quello che aiuta le persone di modo che, alla fine, loro non hanno più bisogno di lui. Lao – Tzu (*) (Filosofo cinese del sec. V. a.c., di cui non si conoscono esattamente né il nome, né date esatte, né le vicende della vita. Lao Tzu è un soprannome che significa “vecchio” (lao) “filosofo o fanciullo” (Tzu) “*

¹¹ Citato nelle slides di Andrea Apolito sulla Leadership <https://www.slideshare.net/AndreaApolito/leader-e-leadership-andrea-apolito>

¹² Il professor Warren G. Bennis della University of Southern California, considerato il pioniere del contemporaneo campo della Leadership, ha scritto che: “I buoni leader fanno sentire alle persone di essere nel cuore delle cose, non alla periferia. Ognuno sente di essere quello o quella che fa la differenza nel successo di un'organizzazione. Quando ciò accade, le persone si sentono al centro e questo dà significato al loro lavoro. ”

Tratto dal sito <http://www.istitutomanagement.com/leadership-motivazione-e-aumento-della-produttivita/>

John Kotter ¹³afferma che non si possono gestire imprese del XXI secolo con strutture del XX secolo e dirigenti del XIX secolo” e per questo teorizza figure di leader e di manager secondo cui il leader “ha la vocazione e la forza di generare il cambiamento” mentre il manager “ha la capacità e la disponibilità di gestire il contingente “

Alla luce di quanto esposto potremmo dire che il dirigente pubblico deve interpretare i due ruoli in quanto utili sotto profili diversi alle funzioni proprie, mentre il manager pianifica, organizza, gestisce e controlla, il leader interpreta il contesto in cui vive e sulla base di questo concepisce una visione per l’organizzazione; mobilita le energie e ispira le persone a dare il meglio di sé per realizzarla. Potremmo dire che il manager manovra le leve “hard” mentre il leader quelle “soft”, in altre parole il manager si occupa del corpo mentre il leader si occupa dell’anima.

All’inizio del film “La vita è bella”, lo zio del protagonista pronuncia una frase che ritengo perfetta rispetto al concetto di leadership.

Soprattutto, è fondamentale lo spirito con cui si affronta il ruolo di leader: il leader è al servizio del team, dei suoi membri e della meta comune, e non viceversa. “SERVIRE È L’ARTE SUPREMA... DIO È IL PRIMO SERVITORE”.

CONCLUSIONI

La corruzione dissolve la società civile, distorce il mercato, genera delusione e amarezza nei capaci, mortifica le intelligenze e crea un ambiente disperante, pone le condizioni per l’implosione sociale ed è in ultima analisi il male oscuro della comunità, occorre un’insurrezione etica, in quanto poco l’autorità giudiziaria può fare.

Recentemente Paolo IELO il più giovane pm del pool Mani Pulite, adesso procuratore aggiunto di Roma, ha dichiarato: "I boss hanno capito che conviene di più usare le tangenti per piegare le istituzioni ai propri interessi. Rispetto a Mani Pulite c'è una balcanizzazione delle centrali del malaffare" vale per concludere una strofa di Giorgio GABER (“le cose giuste tu le sai, e allora dai, e allora dai, dimmi perché tu non le fai”) cui si aggiunge la strofa di Lucio BATTISTI (“non è una questione di cellule, ma della scelta che si fa, la mia di non vivere a metà “)

¹³ Tratto dal Sito <http://qualitiamo.com/frasi/argomento/leadership.html> La frase è attribuita a John Kotter, professore di Leadership alla Harvard Business School e guru internazionale sul tema dei cambiamenti aziendali di successo.

BIBLIOGRAFIA

Tratta dai materiali distribuiti al Master MACOR 2016

Roma 20 giugno 2016 - Barbara Coccagna

Le misure straordinarie di gestione sostegno e monitoraggio

Roma 21 giugno 2016 -Alberto Cucchiarelli

Autorità Nazionale Anticorruzione Ufficio Regolazione in Materia di Contratti Pubblici

Novità normative e le nuove competenze ANAC, in particolare in materia di regolazione

Roma 19 aprile 2016 - Vittorio Scaffa

Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190. Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del Diritto?

Roma, 19 aprile 2016 - Alberto Vannucci

Le radici istituzionali della corruzione sistemica

ALTRA BIBLIOGRAFIA

CASSESE S., «Maladministration» e rimedi, in Foro.it, 1992, V.

CASSESE S., A cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici?, in Pol.dir. 1989.

CASSESE S., Istituzioni di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2012.

CASSESE S., L'Italia una società senza Stato? il Mulino, Bologna, 2011.

CIVIT, Delibera 105/2010 - Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, paragrafo 1.1. Integrità e doveri di comportamento dei titolari di funzioni pubbliche.

CLARICH M. - MATTARELLA B.G., La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche nel panorama delle Autorità amministrative indipendenti, in Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance, a cura di G. SCOGNAMIGLIO, Roma-Lucca, 2010.

CLARICH M. -MATTARELLA B.G., La prevenzione della corruzione, in MATTARELLA

- PELISSERO (a cura di) La legge anticorruzione, Giappichelli, Torino, 2013.

CLARICH M., Sulle resistenze all'interno dell'amministrazione si gioca il successo della legge anticorruzione, in Guida al diritto, Il Sole 24 Ore, n° 47, novembre 2012.

CORTE DEI CONTI, Giudizio sul rendiconto generale dello Stato, 2008, 2009.

CORTE DEI CONTI, Giudizio sul rendiconto generale dello Stato, 2011, 2012.

CORTE DEI CONTI, Sez. Un.controllo, 13 settembre 2011, n. 47/AUD/11, di approvazione del testo per l'audizione sul d.d.l. A.C. 4434.

- COSENTINO M.G., Il ciclo di gestione della performance, TIRABOSCHI – VERBARO (a cura di), La nuova riforma del lavoro pubblico, Giuffrè, Milano, 2010.
- D'ALTERIO E., I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare, in MATTARELLA – PELISSERO (a cura di) La legge anticorruzione, Giappichelli, Torino, 2013.
- D'AURIA G., Civit e Consigliere di parità: quale indipendenza dall'autorità politica, in Riv. Giur.lav., 2011, II.novembre 2012, n.190 e i provvedimenti attuativi, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Rimini), 2013.
- GALANTINO L., Diritto del lavoro pubblico, Giappichelli, Torino, 2012.
- GIANNINI M.S., Diritto amministrativo, vol. II., Giuffrè, Milano, 1993.
- GRECO, Rapporto di valutazione sull'Italia adottato dal GRECO, 27 maggio 2011, Greco Eval RC-I/II (2001) 1E.
- ICHINO P., I nullafacenti – Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica, Mondadori, Milano, 2006.
- ITALIA V. (a cura di), Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, Giuffrè, Milano, 2005.
- MAGLIONE A., Il parere de Consiglio di Stato sull'indipendenza della Commissione per la valutazione, trasparenza, e integrità delle amministrazioni pubbliche, in Dir.e proc.amm., 2010.
- MATTARELLA B.G. (a cura di), La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione, Sspa edizioni, Roma, 2009.
- MATTARELLA B.G., I doveri di comportamento, in MERLONI-VANDELLI, La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi, Astrid, Passigli, Firenze - Antella, 2010.
- MATTARELLA B.G., La prevenzione della corruzione in Italia, Legge 6 novembre n.190, in Giornale di diritto amministrativo 2/2013.
- MATTARELLA B.G., La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate, il Mulino, Bologna, 2011.
- MATTARELLA B.G., Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione, in Corruzione contro Costituzione, n. 1-2/2012 di Percorsi costituzionali, 1-2/2012.
- MATTARELLA B.G., La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini, in Giorn. dir. amm., 2013, 1.
- MERLONI F., Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici, Milano, 2009.

MINISTERO DELL'INTERNO, circ. 23 giugno 2010, recante Controlli antimafia preventivi nelle attività a rischio di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali.

VANDELLI, La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi, Astrid, Passigli, Firenze - Antella, 2010.

SERVIZIO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA, Relazione al Parlamento, anno 2010.

SIRIANNI G, I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione,

VANDELLI A., (a cura di), Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli ?, Angeli, Milano, 2009.

VANNUCCI A, Atlante della corruzione, EGA Edizioni, Torino, 2012.

VANNUCCI A, La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti, in B.G. MATTARELLA

– M. PELISSERO, La legge anticorruzione, Giappichelli, Torino, 2013.

VANNUCCI A., L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto, in MERLONI-VANDELLI, La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi, Astrid, Passigli, Firenze - Antella, 2010.

VANDELLI, La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi, Astrid, Passigli, Firenze - Antella, 2010.