

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FERRARA

Giornata della trasparenza

**La trasparenza nella sua evoluzione quale misura di prevenzione della
corruzione**

Ferrara 1° dicembre 2017

Vito Quintaliani

A cosa serve avere buone leggi, - vane però senza costumi sani
(ORAZIO, ODI, III, 24)

«...E vidila mirabilmente oscura quale nell'arzenà de' Viniziani bolle l'inverno la tenace pece....» Dante XXI canto



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FERRARA

**CORSO DI FORMAZIONE DI PREVENZIONE PER LA
CORRUZIONE**

Ferrara 1° dicembre 2017

Vito Quintaliani

A cosa serve avere buone leggi, - vane però senza costumi sani
(ORAZIO, ODI, III, 24)

«...E vidila mirabilmente oscura quale nell'arzenà de' Viniziani bolle l'inverno la tenace pece....» Dante XXI canto



L'ETICA PUBBLICA E LA CORRUZIONE

Processo rinnovamento della
PA



Discrezionalità P.A.



Incertezza nei rapporti fra cittadini e P.A




L. 241 del 7 agosto 1990,

le leggi Bassanini,

il d.lgs. 29/1993 ora 165/2001

il codice di comportamento dei pubblici dipendenti di
cui al D.M. 31 marzo 1994



nuova configurazione della pubblica amministrazione
rilevanza ai principi di efficienza, economicità e di
pubblicità (aggiunta trasparenza)

applicazione del principio costituzionale del
BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITA' (ART.97)

funzionalizzazione azione amministrativa
effetti



all'esterno
al servizio
del cittadino



all'interno
per il perseguimento di obiettivi
relativi all'organizzazione
(*performance*)

rinnovamento tende a far uscire l'amministrazione
dalla sua impenetrabile fortezza



e a porla al livello dei cittadini, ossia al loro servizio
e a renderli partecipi dell'attività loro riguardante

si inizia a rendere l'attività trasparente

l'amministrazione definita come una casa trasparente



acuirsi crisi dei valori fra società e pubblica amministrazione si è evidenziata nella sua massima patologia data da:

fatti penalmente rilevanti (1992);

fenomeni di cattiva amministrazione:

ritardi delle pratiche;

scarsa attenzione al cittadino utente;

mancato rispetto degli orari;

mancanza di rispetto e gentilezza verso i cittadini utenti;

L'art. 1 Legge 241 7/8/1990 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**”*

L'art.1 c.1 d.lgs.29 3/2/1993 TRASLATO NELL'ART.1 D.LGS. 165/2001 *“Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche,nel rispetto dell'articolo 97, comma primo della Costituzione”*

Sviluppo etica pubblica

intesa come «complesso di regole che guidano il comportamento di un pubblico funzionario garantendo il risultato di scelte **non giuste ma imparziali e non condizionate da interessi privati**»



Fondamento di queste regole:

a) la ragionevolezza del comando;

b) autorevolezza, credibilità, forza morale dell'Autorità che la impone;

NE CONSEGUE

diffusa convinzione che il suo rispetto è conforme a

VERITA' E GIUSTZIA

Sul piano del diritto pubblico vi corrisponde il principio di legalità necessario ma non sufficiente

PER GARANTIRE

il rispetto dei termini procedurali;

la diligenza nell'adempire il proprio lavoro;

l'avere un leale rapporto con gli utenti;

l'impegno di rispondere verso qualcuno delle proprie azioni

ETICA PUBBLICA

LEALTA'

SERIETA'

EGUAGLIANZA

RESPONSABILITA'

RISPETTO

ONORE

INTEGRITA'

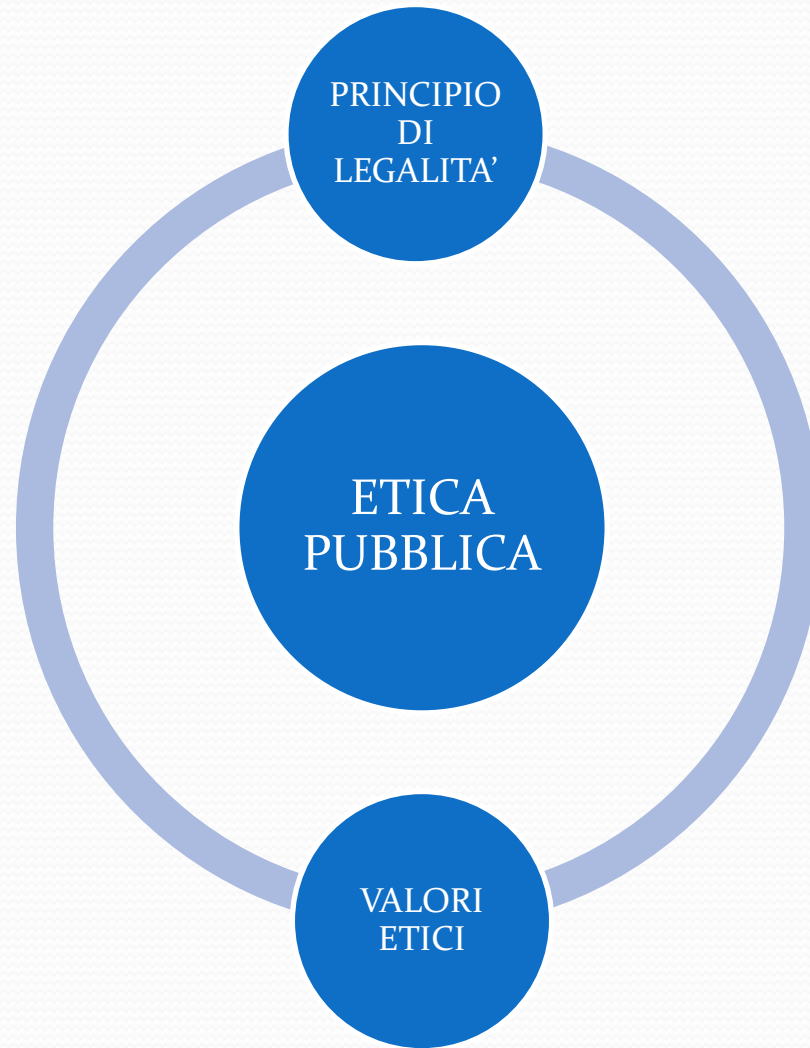
ESEMPI:

il rispetto dei termini procedurali;

la diligenza nell'adempire il proprio lavoro;

l'avere un leale rapporto con gli utenti;

l'impegno di rispondere verso qualcuno delle proprie azioni



TRASPARENZA

INTEGRITA'

EFFICIENZA

E.T.I.C.A.

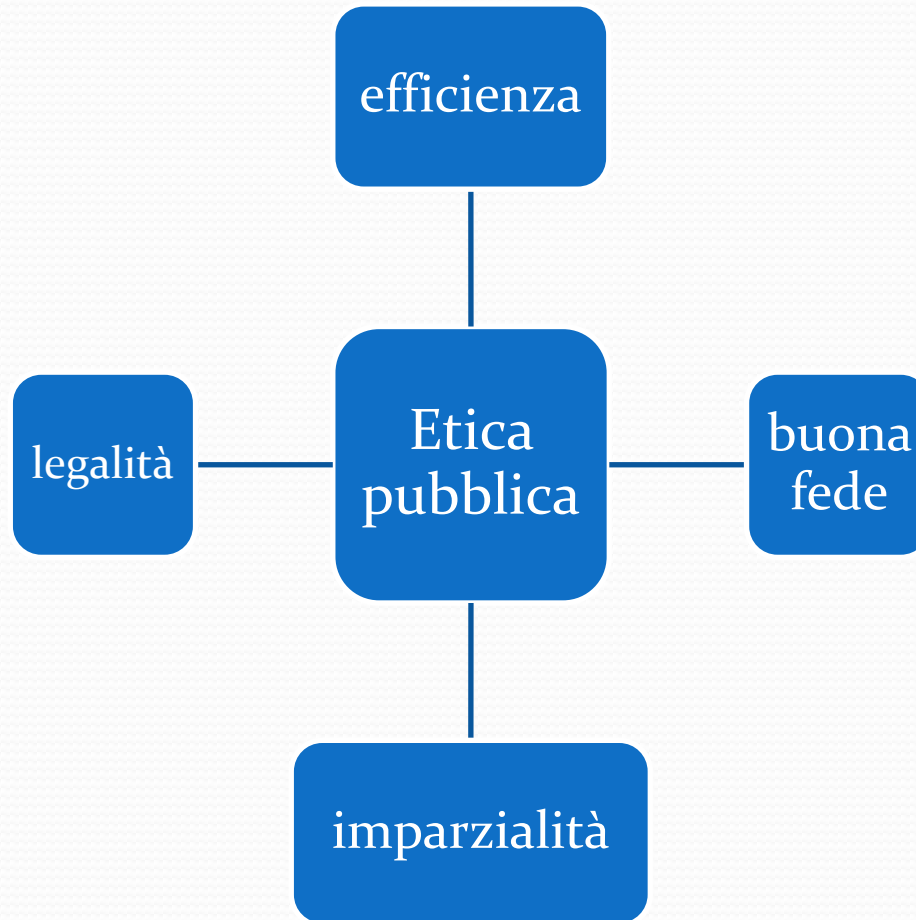
CORRETTEZZA

AMMINISTRAZIONE
PUBBLICA



ETICA PUBBLICA

sintesi verbale di altri principi a presidio azione
amministrativa:

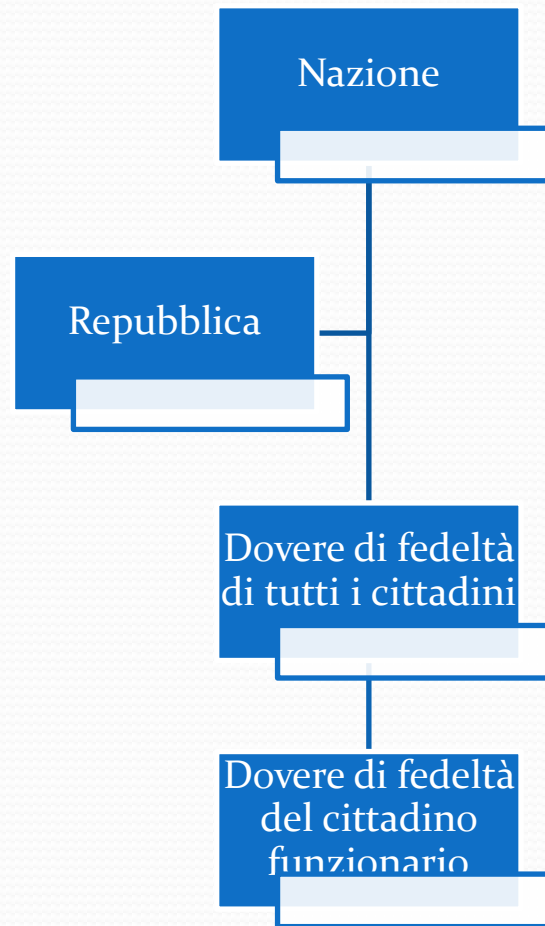


Principi costituzionali

Dovere del cittadino pubblico impiegato cui sono affidate le pubbliche funzioni di adempierle con disciplina ed onore prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge (art.54c.2) e in quanto cittadino ha il dovere di essere fedele alla Repubblica e osservarne la Costituzione e le leggi (52 c,1)

Nell'assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione (art.97)

Nel dovere del pubblico impiegato di servire esclusivamente la Nazione (art.98)





fedeltà intesa come

rispetto delle norme e della Costituzione

partecipazione attiva alla tutela interesse pubblico

ne deriva

la condotta del funzionario pubblica è tenuta con



disciplina ed onore

dignità

correttezza


imparzialità

nei confronti del pubblico e attraverso un'azione che nel suo complesso si pone al servizio esclusivo della Nazione



questo dovere connesso art. 28 Cost.

relativo alla responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti



il dipendente osserva la Costituzione servendo la
Nazione con disciplina e onore e conformando la propria
condotta ai principi del buon andamento e imparzialità
dell'azione amministrativa

Art.11 abrogato DPR 257/01 – art.2

- (Prometto) Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi dello Stato, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene

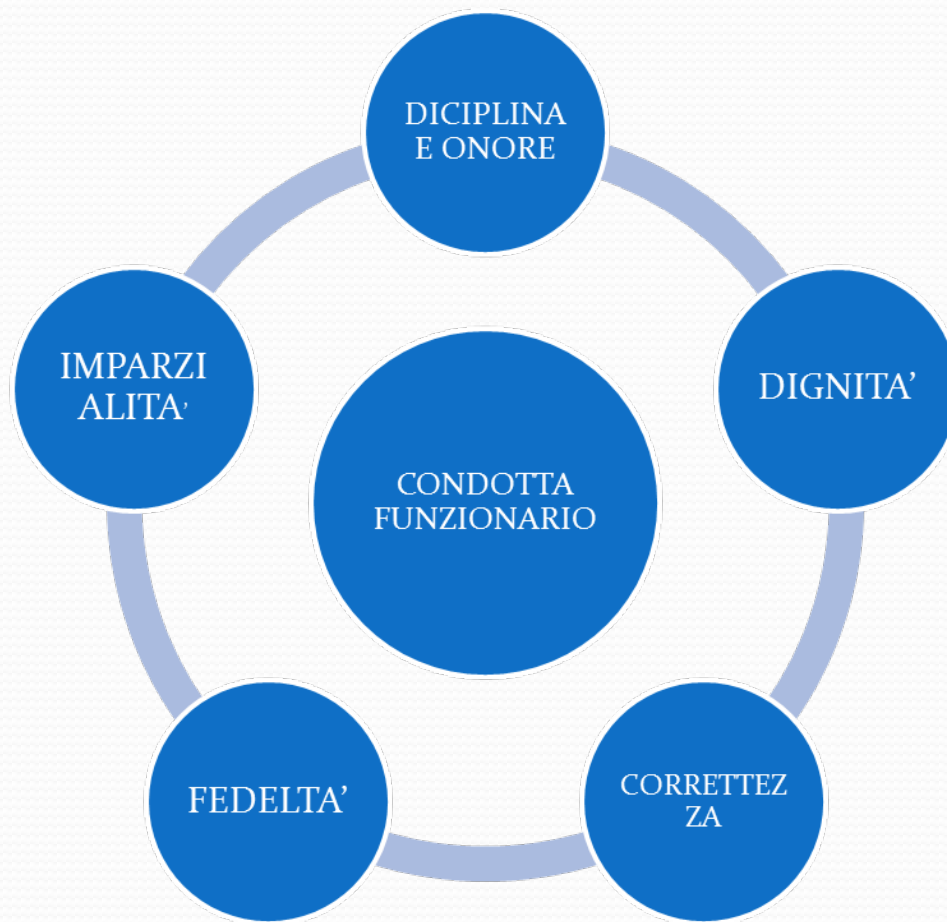



Art. 28
C

Art. 98
C

Art. 97 C

Art. 54C





si compendiano con il principio di responsabilità (art. 28) *“i funzionari e i pubblici dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono strettamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti”*.

Delineano lo svolgimento della funzione pubblica
garantiscono, se applicati,
comportamento leale e corretto



verso l'amministrazione



verso i cittadini

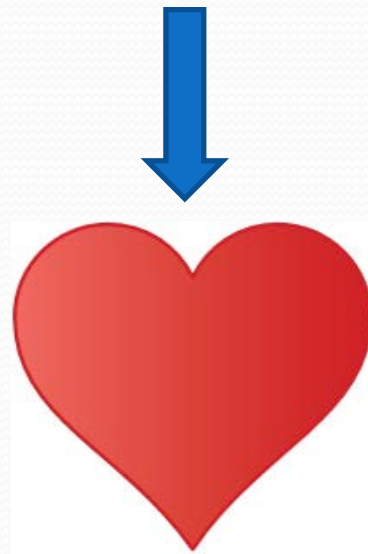
Evitano impropri condizionamenti dettati
da interessi individuali ed egoistici

In definitiva

l'agire di ogni pubblico dipendente è svolto nell'esercizio delle proprie funzioni che gli sono affidate, con disciplina e onore, con imparzialità nei confronti dell'utente, attraverso un'azione che nel suo complesso si pone all'esclusivo interesse della Nazione, cioè della collettività, la cui inosservanza determina responsabilità penale, civile e amministrativa

I tre principi costituzionali sono
l'essenza dell'etica pubblica

- Etica pubblica alimenta l'agire della pubblica amministrazione



La vita



il quadro costituzionale delinea

comportamenti e valori di base etici

il mancato loro rispetto dà luogo ad abusi amministrativi

principi svalutati

una frattura – una rottura
dell'agire della pubblica amministrazione

l'agire della pubblica amministrazione diviene
corrotta (*cor ruptum*)





corruzione

Etica pubblica

viene meno:

la legalità

la cura concreta dell'interesse dell'amministrazione
determina fenomeni illegali

alterazione:

A) dell'agire dell'amministrazione;

B) della sua immagine e reputazione (art.1 c.62 L.190/12
introduce comma 1 *sexies* alla L.20/1994 quantifica il danno
all'immagine pari al doppio della somma illecitamente
percepita)

CORRUZIONE AMMINISTRATIVA

Valore semantico più ampio di quello penalistico come è scritto nel PNA che rinvia non solo a condotte penalmente rilevanti

ma anche a condotte che sono fonte di responsabilità di altro tipo o non espongono ad alcuna sanzione, ma sono corrompono, comunque, l'ordinamento giuridico

conflitti di interessi

nepotismo

sprechi

assenteismo

CORRUZIONE

```
graph LR; A[CORRUZIONE] --- B[AZIONE CONSAPEVOLE]; A --- C[USO DISTORTO DEL POTERE]; A --- D[UNO O PIU' INTERESSI PRIVATI]
```

AZIONE
CONSAPEVOLE

USO DISTORTO
DEL POTERE

UNO O PIU'
INTERESSI PRIVATI



Maladministration come uso distorto degli uffici pubblici
anche per trarne vantaggi privati

conseguenza

devianza dai principi costituzionali che presiedono
l'attività amministrativa



teoricamente la L 190 è presidio intervenendo:

sul piano preventivo

sul piano repressivo


sul piano della diffusione della cultura della legalità e dell'etica

sistema di rafforzamento e controllo

Mentre la corruzione penale si combatte con la repressione aumentando più o meno le pene (!!!) quella amministrativa si combatte sul piano

dell'organizzazione e delle
procedure agendo:

- a) sui controlli;
- b) sulla trasparenza;
- c) sulla deontologia;
- d) sulla formazione;
- e) sulle procedure



Prevenzione corruzione in campo amministrativo è direttamente proporzionale all'insufficienza/incapacità della repressione penale

Il diritto penale si occupa del singolo fatto e non fenomeni di criminalità diffusa. Il processo penale fonda sul singolo fatto o più fatti se connessi dal vincolo della continuità

Le indagini si orientano sul singolo fatto dal quale poi possono emergere comportamenti penalmente rilevanti sistemici

La prevenzione in campo amministrativo può essere attuata con strumenti più ampi

con il D.lgs.150/2009 è stato codificato:

- il principio dell'integrità;

- il piano della performance (art.15 c.2 lett.b);

- la previsione di programmi delle varie amministrazioni per la trasparenza e l'integrità (art. 11 c. 2 e 8 lett. a abrogato dall'art.53 lett.1 D.lgs.33 ora art.10 D.lgs.33/2013);

- la CIVIT, sono attribuiti compiti di stimolo e vigilanza in materia

Le misure preventive sono:

piena trasparenza delle procedure amministrative di spesa;

centralizzazione delle gare;

centralizzazione dei concorsi pubblici;

eliminazione dello *spoils system* (conferimento incarichi da parte dei politici);

codici di comportamento per politici e categorie di dipendenti;

tutela dei denuncianti

Il Presidente della Corte dei Conti, nel discorso di apertura dell'anno giudiziario 2013, ha posto in evidenza come la corruzione sia divenuta da *"fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico-amministrativo-sistemico"*. *"La corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro (...) l'economia della Nazione"*

La corruzione

corruzione ha una dimensione socio-antropologica
investe la vita di ognuno di noi che vive all'interno di un
tessuto sociale sia come soggetto facente parte di quel
contesto sociale, sia come soggetto che la subisce

La sua forza è il denaro

In Grecia era associata alla δωροδοκία,
all'atto di donare, all'offerta di regali



La definizione concettuale di corruzione di

Robert Klitgaard (esperto mondiale nella corruzione) data con un'equazione aggiungendo ai termini originali:

m= monopolio

d= discrezionalità

a= accountability

S= Segretezza

R= Responsabilità civile e penale

Burocratizzazione

Sistema giudiziario: più è debole e poco funzionante tanto più la corruzione prospera (in luogo della responsabilità)

Crisi economica: per sopravvivere si cercano scorciatoie

Cultura della legalità più è bassa e le barriere etiche sono inesistenti più la corruzione prospera e si diffonde

Per cui la formula risulta essere:

$$C=M+D+B-A-SG+CE-CL$$

In definitiva **la corruzione** costituisce appunto la negazione assoluta dell'integrità, ovvero dell'etica

riflettentesi nel buon andamento e nell'imparzialità dell'amministrazione

la corruzione

genera

“un clima di sospetto, una nebbia mefitica che sembra tutto avvolgere e genera sfiducia da parte dei cittadini onesti”

Mobutu, ex presidente del Congo, consigliando i propri funzionari pubblici ebbe a dire:

«If you want to steal, steal a little in a nice way».

Questo aneddoto rappresenta nella migliore delle ipotesi una chiara rinuncia al contrasto di un fenomeno spesso pervasivo come quello della corruzione o addirittura può nascondere la complicità stessa dei vertici delle amministrazioni verso un comportamento opportunistico.

la corruzione

NON VA SOSTENUTA

ma va **GUARITA**



in definitiva quale corollario si può affermare che

“che per il funzionario pubblico senza la moralità interiore non ci può essere l’etica pubblica”.