

ETICA PUBBLICA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE

AVV. VITO RIZZO

Art. 54. Codice di comportamento

(articolo così sostituito dall'art. 1, comma 44, legge n. 190 del 2012 e modificato dall'art.4 del DL n.36/2022, convertito in legge n.79/2022)

1. Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la **qualità dei servizi**, la **prevenzione dei fenomeni di corruzione**, il rispetto dei doveri costituzionali di **diligenza, lealtà, imparzialità** e servizio esclusivo alla cura dell'**interesse pubblico**. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il **divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità**, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, **fatti salvi** i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali **relazioni di cortesia**.
[...]

Art. 54. Codice di comportamento

(articolo così sostituito dall'art. 1, comma 44, legge n. 190 del 2012 e modificato dall'art.4 del DL n.36/2022, convertito in legge n.79/2022)

[...]

1-bis. Il codice contiene, altresì, una sezione dedicata al **corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione.**

2. Il codice, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.

[...]

Art. 54. Codice di comportamento

(articolo così sostituito dall'art. 1, comma 44, legge n. 190 del 2012 e modificato dall'art.4 del DL n.36/2022, convertito in legge n.79/2022)

[...]

3. La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della **responsabilità civile, amministrativa e contabile** ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1.

[...]

Art. 54. Codice di comportamento

(articolo così sostituito dall'art. 1, comma 44, legge n. 190 del 2012 e modificato dall'art.4 del DL n.36/2022, convertito in legge n.79/2022)

[...]

5. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un **proprio codice di comportamento** che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina.

[...]

Art. 54. Codice di comportamento

(articolo così sostituito dall'art. 1, comma 44, legge n. 190 del 2012 e modificato dall'art.4 del DL n.36/2022, convertito in legge n.79/2022)

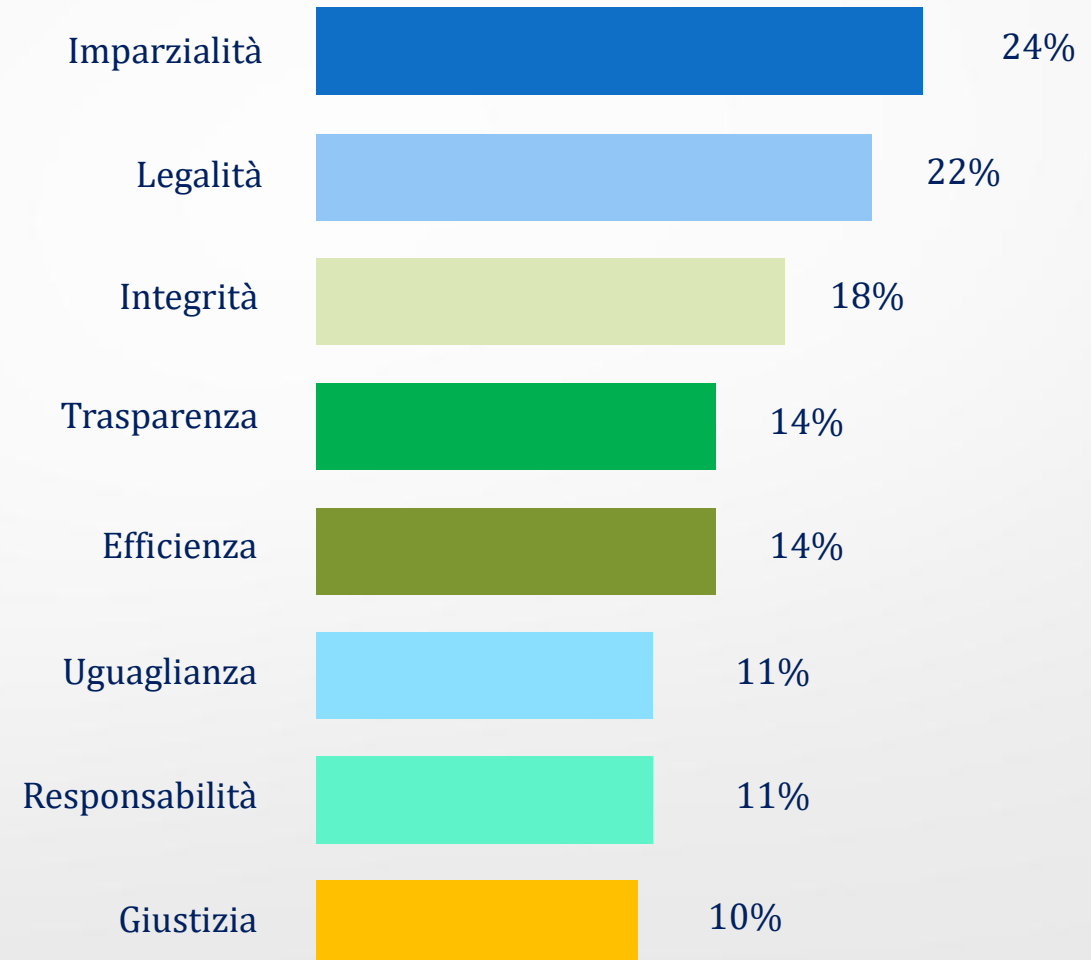
[...]

7. Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi. **Le pubbliche amministrazioni prevedono lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio**, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico.

Com'è cambiata la «percezione» della Pubblica Amministrazione?



**I valori essenziali
della pubblica
amministrazione
[© report OCSE 2000]**





Dall'Open Government all'Open State [© Raccomandazione OCSE 2017]

TRASPARENZA

PARTECIPAZIONE

ANTICORRUZIONE

NUOVE TECNOLOGIE



LA NUOVA DIMENSIONE DELL'ETICA PUBBLICA

L'etica pubblica indica che le istituzioni, nei rapporti fra loro e con i cittadini, devono operare tenendo conto dell'**interesse altrui** e avendo di mira il primato dell'**interesse pubblico** su quello particolare, in un contesto caratterizzato dall'uguaglianza, dal rispetto incondizionato della dignità della persona, dall'osservanza delle leggi e delle virtù civili.

LA NUOVA DIMENSIONE DELL'ETICA PUBBLICA

Il comportamento corretto dei pubblici agenti deve essere inteso come quello da osservarsi sia nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza che nei confronti del pubblico, cioè della collettività, alla quale i pubblici agenti sono legati da un diretto rapporto di servizio.

LA NUOVA DIMENSIONE DELL'ETICA PUBBLICA

I Codici di comportamento delle Pubbliche Amministrazioni, adottati nell'ambito della strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, hanno introdotto regole finalizzate ad assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

LA NUOVA DIMENSIONE DELL'ETICA PUBBLICA

- ✓ Dell'Ente nei confronti dei propri dipendenti
- ✓ Dell'Ente nei confronti dei cittadini

- ✓ Del dipendente pubblico nei confronti dell'Ente
- ✓ Del dipendente pubblico nei confronti dei colleghi
- ✓ Del dipendente pubblico nei confronti dei cittadini

- ✓ Del cittadino nei confronti dell'Ente
- ✓ Del cittadino nei confronti del dipendente pubblico
- ✓ Del cittadino nei confronti degli altri cittadini

- ✓ Delle imprese nei confronti dell'Ente
- ✓ Delle imprese nei confronti del dipendente pubblico
- ✓ Delle imprese nei confronti dei cittadini

LA NUOVA DIMENSIONE DELL'ETICA PUBBLICA

- ✓ Dell'Ente nei confronti dei propri dipendenti



- ✓ Dell'Ente nei confronti dei cittadini



LA NUOVA DIMENSIONE DELL'ETICA PUBBLICA

- ✓ Del dipendente pubblico nei confronti dell'Ente



- ✓ Del dipendente pubblico nei confronti dei colleghi



- ✓ Del dipendente pubblico nei confronti dei cittadini

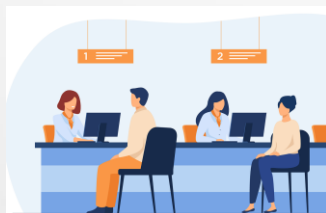


LA NUOVA DIMENSIONE DELL'ETICA PUBBLICA

- ✓ Del cittadino nei confronti dell'Ente



- ✓ Del cittadino nei confronti del dipendente pubblico

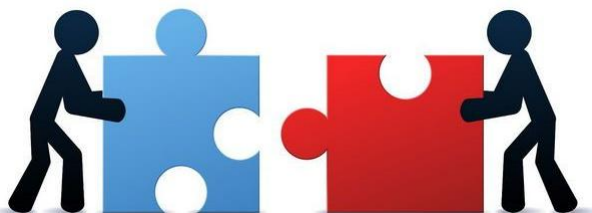


- ✓ Del cittadino nei confronti degli altri cittadini



LA NUOVA DIMENSIONE DELL'ETICA PUBBLICA

- ✓ Delle imprese nei confronti dell'Ente



- ✓ Delle imprese nei confronti del dipendente pubblico



- ✓ Delle imprese nei confronti dei cittadini



Il cuore dell'etica pubblica è il **perseguimento del pubblico interesse**, del **bene comune**, valutando gli **interessi concorrenti**.

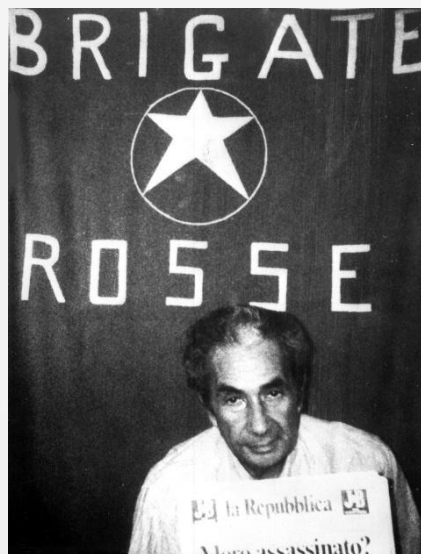
Richiede un **discernimento concreto** sugli **interessi coinvolti** e su come sia possibile – nel dato contesto reale – perseguire il bene comune, o quantomeno il bene concretamente realizzabile.

ETICA PUBBLICA



ETICA PUBBLICA APPLICATA





ETICA PUBBLICA APPLICATA

Non coinvolge i temi propri dell'etica pubblica classica ma aspetti eticamente sensibili delle scelte assunte dalla Pubblica Amministrazione locale: transizione ecologica, politiche sui migranti, servizi alla persona, abusivismo, pianificazione territoriale, appalti pubblici, welfare, manutenzione ordinaria, mense scolastiche ecc.

Mediante un **approccio sistemico** che, **attraverso la legge**, sappia spingere a **ben operare** per migliorare la vita delle proprie comunità.

ETICA PUBBLICA APPLICATA



“Nessun uomo è un’isola” ricordava *Thomas Merton*, neanche all’interno della pubblica amministrazione, neanche all’interno di una comunità locale e neanche un singolo intervento o una singola fase hanno senso se non inquadrati all’interno di una visione (o di un procedimento) più ampio.

In fondo è questo il salto di qualità che è richiesto alla pubblica amministrazione locale. L’idea della programmazione, della pianificazione, della *governance* non sono espressioni astratte ma il cuore dell’azione amministrativa, in grado di declinare al contempo il **principio del risultato** con la **trasparenza**, il principio della **fiducia** con quelli di **efficienza**, **efficacia** ed **economicità**.

ETICA PUBBLICA APPLICATA



L'etica pubblica non si esaurisce nelle formule usate dalla Costituzione: il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, enunciato all'art.97, e il servizio esclusivo della Nazione, enunciato all'art.98.

Per definire un comportamento eticamente corretto non è sufficiente ragionare di normativa applicabile, non basta adempiere alle disposizioni sulla trasparenza o alle indicazioni del codice etico e di comportamento.

ETICA PUBBLICA APPLICATA



Ragionando di etica pubblica non può prevalere la forma sulla sostanza, non si può perdere di vista cioè quello che è il principio cardine dell'azione amministrativa, quel **«principio del risultato»** che di fatto ha “codificato” i principi di efficienza, efficacia ed economicità introdotte dalle c.d. «Leggi Bassanini» a fine Anni '90.

L'Etica pubblica individua, interpreta e descrive in maniera più ampia il **modo corretto di comportarsi nell'esercizio di una funzione pubblica**. È fatta di scelte, di modi di fare, di obiettivi da perseguire. È intrisa di un modo di pensare sé stessi (nella **doppia dimensione** di funzionari pubblici e di liberi cittadini), di pensare la pubblica amministrazione e la comunità di appartenenza e di pensare sé stessi in rapporto alla pubblica amministrazione e alla comunità di appartenenza.



OLD WAY



NEW WAY





OLD WAY



NEW WAY



3. RESPONSABILITÀ E GESTIONE DEL
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO



1. NORMATIVA PRINCIPALE

2. FASI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO



Art.3-bis Legge n.241/90

Digitalizzazione del procedimento

1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.



P.A. DIGITALE

Art.19 D.Lgs. n.36/2023

«Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti [...], garantiscono l'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale e operano secondo i principi di neutralità tecnologica, di trasparenza, nonché di protezione dei dati personali e di sicurezza informatica» (comma 1);

«In attuazione del principio dell'unicità dell'invio, ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente» (comma 2);

P.A. DIGITALE

Art.19 D.Lgs. n.36/2023

«I soggetti titolari di banche dati adottano le necessarie misure organizzative e di revisione dei processi e dei regolamenti interni per abilitare automaticamente l'accesso digitale alle informazioni disponibili presso le banche dati di cui sono titolari, mediante le tecnologie di interoperabilità dei sistemi informativi» (comma 4);

«Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, nonché gli operatori economici [...] adottano misure tecniche e organizzative a presidio della sicurezza informatica e della protezione dei dati personali. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la formazione del personale addetto, garantendone il costante aggiornamento» (comma 5);

P.A. DIGITALE

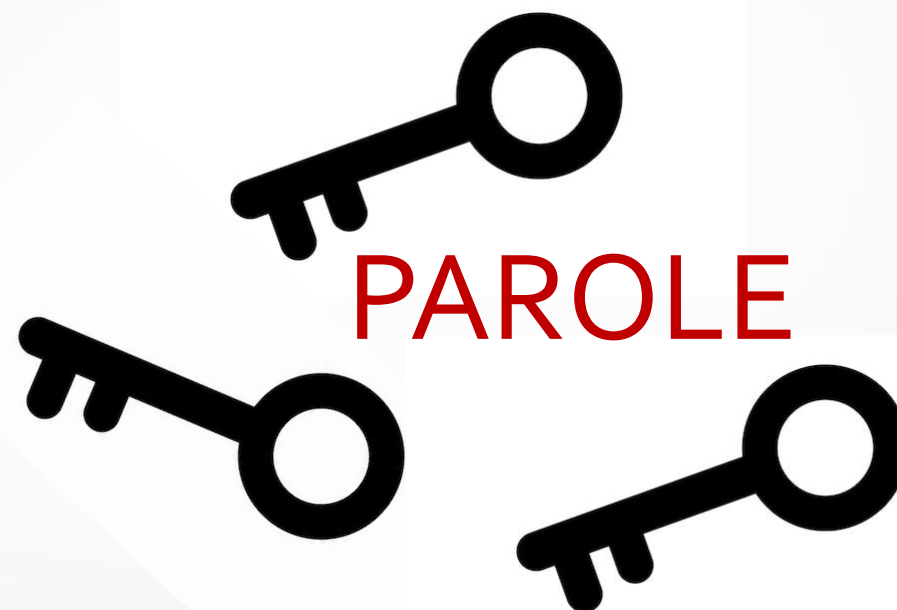
Art.19
D.Lgs. n.36/2023

«Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la tracciabilità e la trasparenza delle attività svolte, l'accessibilità ai dati e alle informazioni, la conoscibilità dei processi decisionali automatizzati e rendono le piattaforme utilizzate accessibili» (comma 6).

LA SFIDA DELL'I.A.

L'Unione Europea con il Regolamento 2024/1689, l'AI Act, ha posto la giusta attenzione sui diversi profili che devono essere attenzionati nella fruizione dell'Intelligenza Artificiale sottolineando e regolamentando la stessa *governance* umana che deve accompagnarne l'uso.

Sulla stessa linea anche **l'Agenzia per l'Italia Digitale ha pubblicato un Libro Bianco sull'IA** nel quale si sottolinea l'importanza di formare il personale pubblico, soprattutto i funzionari e i manager, alla comprensione del funzionamento, dei vantaggi e dei possibili problemi, etici e tecnici, legati a questo genere di tecnologie.





RISULTATO



PROCEDIMENTO



TRASPARENZA



RISULTATO

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n.36/2023) ha dato un nome ai criteri guida della pubblica amministrazione: **efficienza, efficacia ed economicità** sono diventati, in una formula più sintetica, gli elementi che caratterizzano e danno sostanza al principio del risultato.

Per cogliere il cambio di paradigma che si è voluto imprimere alla normativa sugli appalti basta notare che a questo principio è stato attribuito il posto d'onore, l'articolo 1...

Viene chiarito da subito, infatti, che «le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza».

Siamo già al primo snodo.



RISULTATO

La svolta culturale non si limita al solo fare (il risultato), ma dà anche precise coordinate su come perseguirlo: il rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

Ecco che allora viene direttamente investita anche l'etica pubblica, non basta fare, ma occorre fare presto, bene, nella legalità e nella legittimità della procedura amministrativa.

A chiarire infatti la portata di questi principi ci aiutano i commi successivi dove viene precisato da un lato che «la concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti», dall'altro che «la trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del [... codice] e ne assicura la piena verificabilità».

In altri termini la concorrenza è servente rispetto al conseguimento del miglior risultato possibile, così come pure la trasparenza è funzionale alla verificabilità della correttezza del procedimento.



RISULTATO

Né l'una, né l'altra sono un *Moloch* a cui immolare il procedimento amministrativo; non sono il fine ma il mezzo attraverso cui perseguire il pubblico interesse.

Non ci può essere quindi il rispetto di un formalismo compilativo, tanto per la concorrenza quanto per la trasparenza, se ciò non produce effetti concreti sulla correttezza della procedura e sul perseguimento del miglior risultato possibile.

Come bene chiarisce il comma 3 «il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità».

Ecco quindi la quadratura del cerchio, nulla di nuovo sotto al sole, solo il richiamo – esplicito – al dovere etico a cui è chiamata l'azione amministrativa: raggiungere risultati concreti che perseguano il bene comune per migliorare la vita delle persone amministrate.



RISULTATO

Del resto anche l'ultimo comma del richiamato articolo 1 del Codice dei contratti pubblici precisa come «il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto».

La discrezionalità amministrativa diventa lo strumento per poter affrontare e risolvere il caso concreto: non basta la norma occorre saperne cogliere la *ratio* e saperla applicare caso per caso.

Naturalmente il principio del risultato attiene tanto alle scelte strategiche che all'attività ordinaria della pubblica amministrazione. I diritti dei cittadini vanno garantiti anche attraverso la stessa efficienza della macchina burocratica, di qui anche la stringente correlazione, in precedenza evidenziata, tra l'efficienza, la governance e la digitalizzazione dei processi amministrativi.



RISULTATO

Il saper utilizzare correttamente le opportunità date dalle nuove tecnologie rappresenta una modalità di adempiere correttamente al proprio compito, non soltanto rispettando il tempo del cittadino ma ottimizzando il tempo del proprio lavoro.

Perseguire il risultato, nel rispetto dei principi di efficienza e tempestività, è un dovere etico a cui chi opera nella pubblica amministrazione non può di certo sottrarsi.

A ribadirlo è proprio l'ultimo passaggio del già richiamato comma 4: il principio del risultato è anche criterio prioritario non solo per valutare la responsabilità del personale ma anche per attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva.

Fare il bene il proprio lavoro non è soltanto un dovere etico ma anche un risultato concreto che si può vedere o meno in busta paga.



PROCEDIMENTO

La struttura dell'organizzazione del procedimento amministrativo si regge sulla figura del responsabile.

Questa scelta nasce probabilmente da un deficit culturale che caratterizza il contesto italiano: se non è chiaramente definita la responsabilità di qualcosa c'è il rischio concreto che ciascuno se ne sottragga.

Ancora più questo accade – o quantomeno è accaduto per anni - nella pubblica amministrazione.

Vedersi attribuita la responsabilità del procedimento impone in capo al responsabile il dovere di monitorare, stimolare, controllare le diverse fasi affinché si raggiunga il **risultato concreto** a cui il procedimento è preposto.

Sapere che c'è un responsabile del procedimento espone lo stesso al controllo, interno ed esterno, secondo quei principi di trasparenza che caratterizzano la stessa *accountability* pubblica.



PROCEDIMENTO

La legge sul procedimento amministrativo (art.6) e anche la normativa di settore del Codice dei contratti pubblici (art.16 e Allegato I.2), al di là delle differenziazioni semantiche, si premurano di definire con puntualità i compiti a cui il Responsabile del procedimento è preposto, l'ambito dell'etica pubblica impone di ampliare lo spazio della riflessione dall'adempimento alla condotta.

Non basta adempiere, avere la responsabilità di un procedimento, o come nel caso dei contratti pubblici di un "progetto", richiede che nell'esercizio dei propri compiti si abbia la **capacità di governare** l'intero processo lasciando che tutti i principi che caratterizzano la buona amministrazione vengano correttamente rispettati e declinati. Un procedimento si sviluppa e si regge in maniera corretta se ciascuno fa il proprio dovere e lo fa non soltanto *al meglio* delle proprie possibilità ma *bene*.

È qui lo snodo etico.



TRASPARENZA

Secondo Robert Klitgaard, «la corruzione è un reato basato sul calcolo, non sulla passione. Le persone tendono a corrompere o a essere corrotte quando i rischi sono bassi, le multe e punizioni minime, e le ricompense grandi».

Da qui la nota formula:

$$C = M + S - A$$

dove C, la **C**orruzione, è tanto più probabile quanto più alta è la somma di Monopolio più **S**egretezza, e minore la **R**esponsabilità (Accountability).



TRASPARENZA

Alberto Vannucci ha sviluppato ulteriormente tale formula contestualizzandola alla specifica realtà territoriale e alla percezione valoriale negativa che ne viene data nel contesto di riferimento, di qui

$$C = R + D + I - A$$

dove C, la **C**orruzione, è maggiore in contesti in cui vi siano **R**endite di posizione, **D**iscrezionalità nelle decisioni, Informazioni riservate a favore di alcuni soltanto dei concorrenti mentre funge da deterrente il fattore A (**A**ccountability = “rendicontabilità”, ovvero efficacia ed effetto deterrente dei controlli penali, disciplinari, contabili, sociali, politici, etc.).



TRASPARENZA

La trasparenza nelle diverse fasi delle procedure, dalla programmazione, alla pianificazione, allo svolgimento delle procedure, al monitoraggio dell'esecuzione diventa essa sì, lo strumento partecipato di controllo in grado di by-passare anche lo stesso filtro della mediazione mass-mediatica.

Di qui la nuova formula Anti-Corruzione:

© Avv. Vito Rizzo

$$C = \frac{R + D + I}{T + A}$$



TRASPARENZA

$$C = \frac{R + D + I}{T + A}$$

La **C**orruzione è favorita dalla sussistenza di **R**endite di posizione, dalla **D**iscrezionalità nelle decisioni e dalla sussistenza di **I**nformazioni che vengono tenute riservate, tuttavia l'incidenza di tali aspetti è drasticamente ridotta se funziona l'accessibilità alle informazioni (**T**rasparenza), e quindi il controllo pubblico diretto e tempestivo sull'attività amministrativa, e la responsabilità effettiva e concreta sulle condotte (**A**ccountability).



TRASPARENZA

$$\begin{array}{c} C = R + D + I \\ \hline T + A \end{array}$$

