



Programma di ricerca SNA
“Progetti per una nuova Pubblica Amministrazione - Raccolta di idee per orientare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche”

(LEI) LEGALITÀ ETICA INCLUSIONE: PER UN SISTEMA EFFICIENTE E PARTECIPATO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA PA

Executive Summary

Obiettivi e metodologia

“LEI –Legalità Etica Inclusione: per un sistema efficiente e partecipato di prevenzione della corruzione nella PA” è un progetto di ricerca a carattere fortemente interdisciplinare, che coinvolge competenze e prospettive scientifiche differenti e che ha come obiettivo la definizione di una serie di *policy recommendations* per ristabilire condizioni minime di fiducia tra Pubbliche Amministrazioni e le comunità di riferimento.

La ricerca ha preso le mosse dall'individuazione delle maggiori criticità che ostacolano il raggiungimento di risultati ottimali nella tutela dell'integrità e della trasparenza delle PP.AA., minando di riflesso il rapporto di fiducia con le comunità di riferimento. In tal senso, è stata, anzitutto, osservata una strutturale debolezza del sistema di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e dell'infiltrazione della criminalità organizzata, anche di tipo mafioso, soprattutto con riferimento al settore strategico del *public procurement*. Questa debolezza strutturale si riconnette per lo più alla carenza di un approccio organizzativo al tema della prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, latamente intesi; del resto, malgrado le importanti iniziative legislative intraprese in questa direzione, è emersa la sostanziale inadeguatezza e incapacità degli strumenti organizzativi, sinora sperimentati, nel contesto della Pubblica Amministrazione e nella gestione delle situazioni di rischio che possano tradursi in comportamenti di *maladministration*, anche penalmente rilevanti (c.d. reati di corruzione).

Lo studio individua poi un limite dell'attuale approccio nella mancanza di strumenti proattivi di prevenzione, supportati da un adeguato *background* etico-comportamentale (percorsi di formazione, ad

esempio), tramite i quali le PP.AA. sarebbero in grado di agire sulle cause organizzative remote e prossime dei fenomeni corruttivi.

L'adozione di un approccio proattivo alla prevenzione di questi fenomeni è alla base di molte delle raccomandazioni formulate nell'ambito del progetto: come meglio dettagliato nei *policy paper*, si indica l'opportunità di istituire, a legislazione invariata, *procedure di dialogo cooperativo*, specie per gli affidamenti di lavori e servizi, tra la stazione appaltante e la società aggiudicataria e, in particolare, l'Organismo di vigilanza (art. 6, comma 1, lett. b, D.Lgs. 231/2001).

La ricerca suggerisce quindi una forma di regolazione cooperativa, pubblico-privato, di nuovo genere, concretamente implementabile anche per la fase di aggiudicazione e/o quelle precedenti. Queste procedure di dialogo cooperativo sono finalizzate alla definizione di condizioni minime condivise per il potenziamento delle capacità di prevenzione delle singole Pubbliche Amministrazioni e possono contemplare – come specificato nei *policy paper* - l'individuazione di una serie di strumenti, a carattere predittivo (indicatori), in grado di intercettare tempestivamente situazioni di anomalia. Il modello del dialogo cooperativo propone quindi un'integrazione strategica dei due sistemi di prevenzione mediante organizzazione conosciuti nell'ordinamento interno e rispettivamente definiti dalla L. 190/2012 e dal D.lgs. 231/2001.

Nell'ambito del progetto è stata svolta un'ampia attività di studio di un campione rappresentativo di PTPC, adottati da Pubbliche Amministrazioni del settore sanitario (aziende sanitarie). I risultati emersi da questa attività di *screening* e approfondimento hanno confermato, in larga misura, le criticità rilevate nella ricognizione della letteratura rilevante: più in generale, le evidenze tratte dall'analisi di questo campione hanno convalidato la tesi di una tendenziale inadeguatezza degli strumenti organizzativi a disposizione delle PP.AA., per come effettivamente adottati. Le carenze principali si concentravano anzitutto nell'*analisi del contesto esterno* di riferimento, rispetto alla specificità territoriale delle informazioni (dati generici riferibili all'intero territorio nazionale) e alla pertinenza dei dati trattati con la realtà organizzativa.

Con riguardo al profilo inerente all'individuazione delle aree di rischio, è emerso come la quasi totalità delle aziende prese a campione applichino in modo tendenzialmente completo le direttive provenienti da ANAC e si unifichino al PNA. Tuttavia, l'individuazione delle aree non è sempre completa: soltanto il 35,3% delle aziende esaminate presenta un approfondimento completo delle aree indicate nel PNA. La capacità di caratterizzazione delle aree di rischio (specifiche) è comunque limitata e soltanto in un numero ridotto di casi i Piani sono in grado di approfondire le situazioni di rischio, al fine di un'adeguata programmazione delle azioni di intervento. Con riguardo al profilo inerente la valutazione della *performance*, è stata riscontrata una minore omogeneità rispetto a quanto invece osservato per gli altri profili. Questa eterogeneità può essere ricondotta ad una ridotta attività di standardizzazione all'interno dei PNA con riguardo a tale profilo; la ricerca propone infatti di investire in questo senso al fine di incrementare il livello di standardizzazione di questi strumenti con riguardo, in particolare, alle modalità di valutazione della *performance*.

Tale attività di analisi ha inoltre consentito di dimostrare come i PTPC siano tendenzialmente sprovvisti dell'indicazione di misure di intervento *ex post*, orientate cioè a mitigare o, comunque, a rimuovere le condizioni – di tipo funzionale od organizzativo – che abbiano reso possibile il verificarsi del comportamento inopportuno, rilevante sul piano penale o meramente disciplinare. Essi si limitano infatti a declinare la prevenzione del rischio corruzione in termini di programmazione di opportuni presidi e misure (in ottica *ex ante*), senza tuttavia formulare alcun impegno concreto sul versante *ex post*: cioè in termini di reazione organizzativa all'evento di *maladministration*. Da qui la ricerca trae la necessità di incidere sull'assetto organizzativo in modo sostanziale tramite misure di intervento *reattive*, anche successive al comportamento: possono essere previsti, in questo senso, accessibili processi di *self-cleaning*,

quando sia stato commesso un comportamento corruttivo oppure si sia verificata una situazione anomala; e ancora la previsione di specifici *stress test*, cui sottomettere i piani anti-corrruzione, finalizzati ad accertarne/misurarne – in concreto – i livelli di efficacia e resistenza ai fenomeni di *maladministration*.

Nell'ambito del progetto, sono stati condotti differenti *case-study*, anche al fine di raccogliere elementi informativi per impostare le attività di *ethical assessment* e di misurazione tramite somministrazione di *survey*. In particolare, il *case study* ha confermato come l'intervento penalistico abbia assunto, molto di frequente, reali funzioni "vicarianti" di un sistema preventivo che, in realtà, allo stato non si rivela in grado di intercettare dinamiche e comportamenti destinati – inevitabilmente – ad assumere rilevanza penale, con un impatto sensibile in termini di efficacia dell'azione amministrativa (è paradigmatico, al riguardo, l'ambito del rapporto tra decisione politica e amministrazione, appunto caratterizzato dall'inerzia del sistema preventivo e da un cospicuo intervento penale). In questa prospettiva, la discussione critica circa effettività ed efficacia dei presidi preventivi, svolta all'esito dell'analisi casistica, ha costituito la premessa fondamentale per proporre quel modello integrato e partecipato di prevenzione e mitigazione degli episodi di *maladministration*.

Lo studio di diritto comparato ha ulteriormente confermato le conclusioni raggiunte in termini di valutazione della capacità del sistema interno di prevenire e reagire ad episodi in senso lato corruttivi. A partire dai casi considerati nella prima fase dell'attività di ricerca – e in considerazione delle importanti differenze fra Europa del Nord, da un lato, ed Europa Meridionale e Centro-orientale, dall'altro – si è scelto di limitare l'analisi a Danimarca e Spagna. La Danimarca è rappresentativa dell'approccio c.d. *nordico* al tema della corruzione in contesti caratterizzati da un elevato grado di fiducia nell'azione delle Pubbliche Amministrazioni. Il caso spagnolo, invece, è molto più simile a quello italiano, anche in ragione della configurazione regionale della forma di Stato (*i.e.* rapporto fra centro e periferie nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative). Il caso danese conosce solo limitate forme di decentramento. Il caso spagnolo è avvicinabile, pur nelle differenze, a quello italiano, per via di un comparabile tasso di sfiducia nell'azione amministrativa e per il forte decentramento amministrativo (Regioni, *Comunidades Autónomas*) soprattutto in alcuni settori, come quello sanitario.

All'esito della comparazione, è stato dimostrato come per il contrasto dei fenomeni corruttivi, intesi in senso lato, sia necessaria l'adozione di un approccio *diffuso*, teso a valorizzare il ruolo decisivo delle Amministrazioni regionali, delle articolazioni territoriali e di quelle centrali.

Nel contesto europeo, è stato possibile isolare alcuni chiari *trend* comuni nella prevenzione dei fenomeni corruttivi, che spesso corrispondono a linee di tendenza emerse nel diritto europeo, ivi compreso anche il *public soft law*. L'Unione Europea ha acquisito del resto un ruolo di assoluta centralità nell'elaborazione e nel coordinamento delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, all'interno della cornice internazionale. Sembra così emergere – ed è un dato che dovrà essere ulteriormente approfondito – un vero e proprio approccio *europeo* al tema in esame («European way»), che si distingue, per aspetti non marginali, da altri modelli altrove sperimentati. La ricerca di sinergie operative pubblico-privato, la preferenza verso modelli gradualisti di regolazione del fenomeno, che valorizzino il coinvolgimento tattico degli enti privati, sono alcune delle caratteristiche di questo approccio emergente. Lo studio suggerisce di investire in questo modello, impostando, a livello legislativo, amministrativo (ANAC) e formativo (SNA), piattaforme di discussione e di elaborazione di strumenti e best practices tramite i quali recepire e capitalizzare le indicazioni che provengono dalle Istituzioni europee.

Sviluppo del progetto e risultati

In definitiva, si conferma la necessità di un approccio “olistico” che non riduca gli obiettivi di contrasto e prevenzione alla mera dimensione giuridico-formale ma tenga conto del rilievo delle prassi amministrative e delle percezioni diffuse nell’opinione pubblica.

L’approfondimento dei profili di diritto comparato ha fornito elementi di valutazione altamente determinanti per l’individuazione di soluzioni innovative per il potenziamento del sistema *amministrativo* di prevenzione della corruzione (intesa in senso lato) negli ambiti materiali, rilevanti per il Progetto; per questa ragione, tali elementi sono stati peraltro decisivi nell’elaborazione delle linee di fondo dei *policy papers*.

Nell’ottica del progetto, la dotazione di nuovi strumenti concettuali e organizzativi non può essere considerata sufficiente per incrementare e consolidare le capacità preventive del sistema in assenza di un potenziamento della dimensione etico-operativa delle organizzazioni pubbliche.

Muovendo da questa premessa, sono state individuate due diverse tipologie di valori che rispondono a differenti esigenze legate sia al singolo individuo, sia all’azione amministrativa in sé considerata: i “valori operativi” e i “valori fine”. Con l’espressione “valori operativi” si intendono quei valori che esprimono l’appropriatezza dell’azione rispetto alle mansioni richieste al pubblico dipendente; con “valori fine”, invece, ci si riferisce sia a quei valori che sono assunti come scopo di quelle stesse mansioni, sia a quelli che esprimono la realizzazione piena dell’azione amministrativa. I “valori fine” allora assolvono differenti funzioni: sono il punto di riferimento per l’esercizio delle mansioni legate al pubblico dipendente, ma costituiscono anche la manifestazione del pieno esercizio dell’azione amministrativa dal punto di vista istituzionale e, per questa ragione, sono valori a disposizione dei singoli cittadini – quindi dell’opinione pubblica – per poter valutare le *performance* delle stesse Amministrazioni pubbliche.

In questo senso, le rilevazioni effettuate, tramite le *survey*, e confluite nel *Report sulla fiducia*, hanno consentito di individuare quelli che i cittadini considerano come **valori operativi determinanti per l’azione della Pubblica Amministrazione: “trasparenza” (22,3%), “correttezza” (15,9%), “diligenza” (11,9%), “imparzialità” (11,1%), “integrità” (9,3%)**; sono indicati dai partecipanti al sondaggio come punti di riferimento etici decisivi per dare attuazione al principio di buona amministrazione e stabilire un rapporto di fiducia con le Amministrazioni pubbliche.

Gli esiti della *survey* hanno dimostrato tra l’altro come l’operato di chi svolge le proprie mansioni nell’ambito della PA debba riflettere concretamente una **dimensione di manifesta equità** nella quale ogni cittadino presume di avere e riceve il medesimo trattamento rispetto agli altri. L’analisi del *Cross-Sectional Survey* è divenuto perciò il punto di riferimento per l’elaborazione dei *Policy Papers*. Del resto, è emersa una corrispondenza tra l’indagine di **etica pubblica** e gli esiti di quella demoscopica a partire dal concetto di “trasparenza” – concetto che può essere inteso sia come valore operativo, sia come *cluster* comportamentale. La dimensione dell’evidenza, della visibilità, della comprensibilità e della verificabilità delle procedure e dell’operato di chi svolge le proprie mansioni nella Pubblica Amministrazione è quindi il punto nodale che restituisce *un trait d’union* peculiare del progetto LEI circa l’impostazione teorica e quella empirica.

Il tema della “**trasparenza**” diventa una chiave interpretativa anche per l’indagine riguardante l’identità della Pubblica Amministrazione, la percezione esterna relativa al reale o potenziale grado di presenza di comportamenti in senso lato corruttivi all’interno dell’organizzazione pubblica e la comunicazione tra PA e comunità di riferimento. **Identità, percezione del grado di «corruzione» della PA e comunicazione contribuiscono alla costruzione della nozione di fiducia.**

In ultima analisi, il progetto ha dimostrato come la dimensione *etica* rivesta un ruolo determinante nell'attività del pubblico dipendente e appartenga, per così dire, alla stessa *struttura organizzativa* della Pubblica Amministrazione. Se la prevenzione dei fenomeni, in senso lato, corruttivi è attuata tramite dispositivi formali – giuridici – che il più delle volte operano *ex post*, il dispositivo *etico* può e deve operare come strumento *ante factum*: la ricerca indica, in questo, una delle condizioni per rinnovare il rapporto di fiducia tra comunità e Pubbliche Amministrazioni.

La ricerca ha peraltro evidenziato come la sostenibilità ambientale possa effettivamente rappresentare un tema operativo per potenziare l'efficienza della PA e incrementare il grado di fiducia della comunità di riferimento.

Come noto, l'Italia è uno dei Paesi membri dell'UE all'avanguardia nel campo della sostenibilità ambientale degli acquisti pubblici. Ciò dipende dall'adozione, nel 2008, su stimolo di quanto richiesto dalla CE nel 2003, del *Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement* (PAN GPP; L. 296/2006, art.1, ultima revisione D.M. Ambiente 102/2013).

Il *Global Green Procurement*, quando attuato efficacemente, non rappresenta soltanto una possibile risposta alle pressioni portate da diversi *stakeholders* in tema di sostenibilità, come cittadini e organi sovranazionali; ma può essere considerato anche un approccio in grado di generare valore pubblico, supportando l'azione efficiente della PA, secondo una nuova logica di *eco-efficienza*.

Il rapporto di fiducia tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni è stato inoltre approfondito attraverso la predisposizione e somministrazione di due *survey*, rivolte ad un campione targettizzato di popolazione, tese ad esplorare alcuni aspetti di preferenza sia per ciò che attiene alla costruzione dell'identità percepita della PA sia con riferimento alla definizione di strategie di potenziamento del sistema di prevenzione dell'illegalità amministrativa.

I domini della *survey* sono stati definiti tenendo conto e valorizzando:

- **I cluster comportamentali** e gli elementi di contesto emersi dal *case study*, con riferimento a quelle fenomenologie di *maladministration* che integrano la soglia di rilevanza penale
- **I nuclei etici e i valori operativi**, individuati ed elaborati attraverso le indagini di *public ethics*.

I risultati dei due *Discrete choice experiment* hanno fornito elementi empirici per la stesura di **linee guida** per le Pubbliche Amministrazioni per quel che concerne gli appalti, i profili in materia di sanità e la gestione dei rifiuti. Anche in questo caso, dai rispondenti ai questionari, emerge una profonda attenzione per “trasparenza”, “imparzialità” e “integrità”.

Le due *survey* comunque evidenziano la tendenza a ricercare nelle istituzioni esterne - più specificatamente nella *magistratura* - lo strumento principale per il contrasto e il contenimento dei fenomeni di illegalità amministrativa. Ciò dimostra una tendenziale sfiducia del campione intervistato per le capacità organizzative delle PP.AA. di prevenire l'illegalità al proprio interno e, soprattutto, di reagire in modo adeguato, al fine di neutralizzare le cause funzionali che possono aver determinato il comportamento illecito.

La percezione dell'inadeguatezza delle organizzazioni pubbliche di prevenire e contrastare il fenomeno corruttivo compromette in modo sensibile la relazione di fiducia tra Amministrazione e comunità di cittadini/e. Anche sulla scorta di questi risultati, **i policy papers, predisposti all'esito della ricerca, tengono conto dell'esigenza di concepire procedure strutturate, interne alla PA, per incrementare i livelli operativi di reazione agli episodi corruttivi e di prevenzione delle situazioni di rischio.**

La formazione del pubblico dipendente è decisiva in questo quadro. Data la condivisa rilevanza dell'etica e del corredo valoriale estrapolato sia dalla comune base giuridica, sia dai risultati dei rilevamenti demoscopici, **sono state elaborate specifiche proposte formative, finalizzate - per l'appunto - ad illustrare le caratteristiche degli strumenti organizzativi raccomandati nel progetto e ad integrare le dimensioni etico-operative enucleate nell'azione dei pubblici dipendenti.**

Gruppo di ricerca

Gaetana Morgante (Responsabile scientifico), Andrea Blasini, Marianna Capasso, Alessandro Chiessi, Gaetano Citro, Roberta De Paolis, Giacomo Delledonne, Giuseppe Di Vetta, Gaia Fiorinelli, Emiliano Frediani, Gabriele Gennuso, Giuseppe Martinico, Anna Maria Murante, Alberto Pirni, Francesco Testa, Elena Vivaldi - Scuola Superiore Sant'Anna

Periodo di realizzazione della ricerca: Settembre 2020 - Marzo 2022

Contatti

SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Servizio Ricerca innovazione e strategia

ricerca.sna@governo.it