

La geometria delle regole

*L'aiuola che ci fa tanto feroci,
volgendom' io con li eterni Gemelli,
tutta m'apparve da' colli a le foci;
poscia rivolsi li occhi a li occhi belli.*

(Dante Alighieri, Paradiso, Canto XXII)

Autori: Massimo Di Rienzo & Andrea Ferrarini
SPAZIOETICO ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE

LA VECCHIA SOFFITTA

Premessa. L'art. 3 del Codice di comportamento nazionale contiene i principi dell'etica pubblica. Oggi questi principi giacciono abbandonati, ridotti ad una lunga teoria di parole enunciate, non spiegate e tantomeno comprese. “*Roba da rigattieri!*” Direbbe qualcuno. Eppure questi principi, se dominati, possono aiutare le Amministrazioni a definire regole più idonee a gestire le forme emergenti di corruzione.

L'art. 3¹ del Codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici, dal titolo “Principi generali”, è un luogo oscuro, una specie di vecchia soffitta dell'etica pubblica,

¹ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165; art. 3, Principi generali:

- 1. Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare.*
- 2. Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.*
- 3. Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della Pubblica Amministrazione. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.*
- 4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati.*
- 5. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori.*
- 6. Il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.*

zeppa di cose messe un po' alla rinfusa. Il tuo occhio passa veloce sulle foto in bianco e nero di vecchi parenti che non riconosci più. Ti dici che prima o poi metterai a posto quel disordine, ma non ne senti la reale necessità: a cosa dovrebbero servire quei vecchi principi un po' *demodè*? Diligenza, disciplina e onore, vecchi arnesi come la macchina da cucire a pedali della nonna, pesantissime valigie, come il buon andamento e l'imparzialità.

Nella vecchia soffitta ci sono anche oggetti preziosi e assai utili. Ad esempio i vecchi disegni tecnici della casa, con l'esatta collocazione dei tubi dell'acqua. La cassetta degli attrezzi del tuo bisnonno, famoso aggiusta-tutto. Alcuni metri quadrati delle introvabili piastrelle che il nonno aveva acquistato per il bagno. Quanto sarebbero utili tutti questi oggetti ora che stai per mettere mano alla **ristrutturazione del tuo Codice di amministrazione!**

Ma ci sono anche oggetti che preferiresti non vedere, come la scimmia di *peluche*, che eri convinto di aver sepolto nel fondo del pozzo più vicino e a cui avevi attribuito il potere di uccidere². Cose utili, potenti e terribili, sepolte per sempre nella penombra della polvere...

LA CORRUZIONE INVISIBILE

L'evento. Molto spesso, durante i nostri corsi, le persone hanno difficoltà a riconoscere la natura corruttiva di certi fenomeni: nella loro mente, la corruzione è sempre associata alla messa in vendita della funzione pubblica e quindi, in assenza di un vantaggio personale, come può esserci corruzione? Eppure esiste una corruzione invisibile anche agli occhi di chi la fa.

Esistono certamente forme di abuso del potere pubblico che sono palesemente riprovevoli, sotto tutti i punti di vista. Il funzionario che autorizza dei bonifici non dovuti, trasferendo risorse pubbliche su conti correnti riconducibili alla propria consorte, per esempio, non commette solo un reato: il suo comportamento sarà anche valutato come moralmente riprovevole e dannoso. Con un solo gesto il nostro funzionario pubblico ha infranto le leggi, violato valori e danneggiato interessi primari, per conseguire un guadagno sul piano personale.

Ma esiste anche una corruzione vantaggiosa, che fa leva sui conflitti endogeni tra interessi primari³, si aggancia ad una perversa interpretazione del "buon andamento" e mette al tappeto l'imparzialità.

Quante operazioni urbanistiche hanno lasciato cicatrici indelebili sul territorio italiano?

² Cit. da l'*incipit* de "La scimmia" di Stephen King.

³ Abbiamo approfondito il fenomeno del conflitto di interessi endogeno nell'articolo "Il signore delle lobby - La gestione del conflitto di interessi endogeno e la rigenerazione degli interessi primari", in *Azienditalia*, n. 7/2021, che affronta anche la tematica del lobbismo.

Davvero tante. Eppure, le Amministrazioni comunali che hanno autorizzato queste operazioni (rilasciando permessi o approvando convenzioni) molto spesso hanno creduto di agire nell'interesse delle proprie comunità, incassando dai privati cospicui oneri di urbanizzazione, oppure la realizzazione di opere pubbliche a scomputo.

Anche il Sistema Sanitario Nazionale (nelle sue diverse articolazioni regionali) è particolarmente esposto a forme di **corruzione invisibile**, che orientano le sperimentazioni cliniche, le strategie di integrazione tra erogatori pubblici e privati accreditati e gli acquisti di farmaci e dispositivi medici. Queste interferenze solo in rari casi hanno un impatto negativo sulla salute dei cittadini e sulla qualità delle prestazioni sanitarie erogate: *a valle* del sistema sanitario funziona tutto bene, ma *a monte* tale sistema è stato sequestrato da ingenti interessi (finanziari e non) riconducibili a determinati operatori economici.

La corruzione invisibile, percepita come **vantaggiosa e moralmente accettabile**, può provocare danni enormi al sistema pubblico e di conseguenza le Amministrazioni dovrebbero adottare efficaci strategie di prevenzione di tale fenomeno. Tuttavia, le misure organizzative di prevenzione (procedure di gestione dei processi, controlli di secondo livello e strumenti di trasparenza esterna e interna) attualmente definiti nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione⁴ (PTPCT) presuppongono l'identificazione e la misurazione di eventi che rappresentano un rischio per l'organizzazione; e quindi sono vincolati alla percezione del rischio presente all'interno dell'Amministrazione oppure veicolata dagli *stakeholder* esterni. Ancora una volta, quindi, eventi corruttivi percepiti come vantaggiosi, nella misura in cui promuovono interessi primari o considerati rilevanti, e moralmente accettabili, potrebbero non essere identificati come a rischio oppure essere considerati un **rischio residuo sostenibile** oppure **non trattabile**⁵.

Vantaggiosa, moralmente accettabile e priva di rischi: grazie a queste qualità la corruzione invisibile può crescere nella dimensione relazionale, attraversare la dimensione etica e scaricarsi nella dimensione organizzativa. Per prevenirla, servono strategie e strumenti "assoluti", cioè sganciati dalle percezioni di utilità, dalle intuizioni morali e

⁴ Nel 2022 i PTPCT confluiranno in una apposita sezione dei nuovi Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO) introdotti dall'art. 6 del D.L. n. 80/2021. L'art. 6, comma 2, lett. d) del D.L. n. 80/2021, prevede che nei PIAO dovranno essere identificati "gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione". I PIAO, dunque, saranno strumenti di programmazione fortemente orientati al miglioramento della qualità dell'azione amministrativa, che non modificheranno di una virgola le attuali strategie di prevenzione, che sono del tutto irrilevanti ai fini del contrasto alla corruzione invisibile.

⁵ Un rischio residuo sostenibile è un rischio che permane anche dopo l'adozione di misure di trattamento, ma che ha probabilità e impatto tali da non rappresentare un concreto pericolo per l'organizzazione. Un rischio residuo non trattabile è invece un rischio che dipende da fattori che non possono essere ulteriormente modificati o trattati nell'ambito del sistema di prevenzione.

dalla stima del rischio, che possono variare da persona a persona, da gruppo a gruppo, da Amministrazione ad Amministrazione.

I PRINCIPI - Euclide e i fondamenti delle regole

I Codici di comportamento, al pari della Geometria sono **autoportanti**⁶: trovano il loro fondamento in una serie di principi che definiscono i requisiti di funzionamento della Pubblica Amministrazione. Se si accettano e si comprendono fino in fondo questi principi, bisogna anche aderire agli *standard* di comportamento che garantiscono la loro concreta attuazione.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle sue Linee Guida in materia di Codici di comportamento delle Amministrazioni Pubbliche (Delibera n. 177 del 19 febbraio 2020) ha chiarito che tali Codici “*fissano doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che **prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Essi vanno rispettati in quanto posti dall'ordinamento giuridico e [...] ad essi si applica il regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali previsto dall'art. 54, comma 3, del d.lgs. 165/2001***”.

Per ANAC l'**eteronomia**⁷ è un tratto che distingue i Codici di comportamento dai Codici etici, che hanno una dimensione valoriale e sono rimessi alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni, che definiscono regole e sanzioni fondate sulla riprovazione che i componenti del gruppo esprimono in caso di violazione.

Tuttavia, la valenza assoluta dei Codici di comportamento trascende la semplice dimensione morale: i doveri dei Codici devono essere rispettati, anche quando non sono vantaggiosi, e i loro divieti rispettati anche quando sono relativi a condotte che non sembrano generare rischi. Quindi l'eteronomia non è semplicemente un concetto utile per classificare i contenitori di regole e distinguere le obbligazioni morali dai doveri giuridici: è una qualità essenziale dei Codici di comportamento, che li rende uno strumento potenzialmente molto utile alla prevenzione della corruzione invisibile.

Certamente, il Codice Nazionale (così come è descritto nel D.P.R. n. 62/2013) non è privo di difetti e ambiguità. Ma è la prima arma che già abbiamo per prevenire questo tipo di corruzione.

Ma se le regole dei Codici di comportamento non si fondano su un qualche tipo di percezione degli individui o dei gruppi, su cosa si fondano? Certamente queste regole

⁶ In meccanica ed edilizia si definisce autoportante una struttura che, oltre ad assolvere la propria funzione (divisoria, di copertura, ecc.), è in grado di sostenersi senza bisogno di supporti esterni.

⁷ Nella Critica della Ragion Pratica (1788) Kant introduce il termine **eteronomia**, per indicare la situazione in cui un soggetto agente riceve dall'esterno la norma che regola la propria azione, in contrapposizione all'**autonomia**, che è invece la situazione in cui un soggetto determina da sé le norme del proprio comportamento.

non possono essere del tutto arbitrarie!

Abbiamo cercato a lungo di rispondere a questa domanda⁸ e alla fine siamo giunti alla conclusione che deve esistere una **Geometria delle regole**, che consente di derivare gli *standard* di comportamento da una serie di principi di portata generale, spesso di rango costituzionale.

L'invenzione della Geometria è unanimemente attribuita ad Euclide, genio spropositato e terrificante demone della nostra adolescenza scolastica. In realtà di Euclide non sappiamo quasi nulla. Ci vengono riportati solo due aneddoti. Nel primo Euclide tenta inutilmente di spiegare a Re Tolomeo, suo protettore, le regole matematiche. Il sovrano pretende spiegazioni più accessibili al suo debole intelletto, ma Euclide lo apostrofa: "*in matematica non esistono vie regie!*" Nella seconda storia Euclide si imbatte nella questione delle questioni, posta da uno studente a lui contemporaneo, ma che avrà, ahinoi, innumerevoli seguaci nei secoli a venire: "*Maestro, quale vantaggio potrò ricavare dallo studio della geometria?*" Euclide, irritato, ordina ad un servo di dare delle monete al giovane e di accompagnarlo fuori dalla scuola.

La Geometria è una scienza difficile, che non ammette scorciatoie, perché non ricava le proprie conoscenze dall'osservazione del mondo, ma da un insieme di enti primitivi (punto, retta, piano, ecc.) e di assiomi (affermazioni non dimostrabili) da cui si deducono, per via logica, una serie di teoremi. Ovviamente, le conoscenze geometriche possono essere applicate al mondo reale, ma la loro validità deriva dalla coerenza⁹ che lega tra loro gli assiomi e i teoremi.

I Codici di comportamento non hanno il rigore logico di un sistema assiomatico (anche perché, probabilmente, non c'è nulla di più illogico del comportamento umano), ma al pari della Geometria sono **autoportanti**: si reggono cioè da soli, senza bisogno di un supporto esterno, perché trovano il loro fondamento in una serie di principi che definiscono i requisiti di funzionamento della Pubblica Amministrazione. Se si accettano e si comprendono fino in fondo questi principi, bisogna anche aderire agli *standard* di comportamento che garantiscono la loro concreta attuazione.

In certi casi, questo passaggio dai principi alle regole di comportamento è abbastanza facile da attuare. Per esempio, è abbastanza facile capire che il sistema pubblico, per funzionare correttamente, deve erogare dei servizi di qualità e promuovere gli interessi primari nella maniera più immediata, conveniente e adeguata possibile: è il principio di **buon andamento** e se si accetta questo principio, va da sé che si devono accettare anche i doveri che ne discendono e che nel Codice Nazionale sono relativi al comportamento in servizio (art. 11), ai rapporti con il pubblico (art. 12) e ai rapporti con le

⁸ Altri sicuramente, prima di noi, avranno trovato la risposta giusta, ma noi non ne siamo a conoscenza.

⁹ La coerenza è una proprietà logica dei sistemi assiomatici: un sistema assiomatico è coerente se dai suoi assiomi non è possibile derivare una contraddizione, cioè dimostrare *qualcosa*, ma anche il suo contrario.

altre Pubbliche Amministrazioni (art. 3, comma 6). In altri casi, invece, il significato dei principi (elencati nell'art. 3 del Codice senza alcuna definizione) può essere meno chiaro e di conseguenza diventa più difficile il collegamento con gli *standard* di comportamento¹⁰.

I principi del Codice Nazionale definiscono dei requisiti di funzionamento della Pubblica Amministrazione. Sono, metaforicamente, dei meccanismi che descrivono il funzionamento della macchina amministrativa. I principi **non sono indipendenti** l'uno dall'altro, ma in molti casi si richiamano a vicenda e possono essere suddivisi in quattro gruppi:

GRUPPO	
Meccanismi basilari di funzionamento:	Buon andamento, imparzialità, uguaglianza, universalità ¹¹
Meccanismi di delimitazione dell'agire pubblico:	Legalità, integrità, equità, correttezza e buona fede, obiettività
Meccanismi di performance:	Economicità, efficienza, efficacia, proporzionalità
Meccanismi di accountability:	Indipendenza, trasparenza.

Meccanismi basilari di funzionamento.

¹⁰ Nel 2019 Il Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici, nella sua relazione finale (pagg. 57 - 58) aveva osservato che *“Il Codice nazionale individua nell'art. 3 un ventaglio molto esteso di principi di comportamento dei dipendenti di derivazione costituzionale [...] senza chiarirne la portata, come se essa fosse autoevidente, intuitiva, univoca. In assenza di un passaggio esplicativo i principi rischiano però di restare incompresi ed estranei alla vita delle amministrazioni. Dal momento che essi devono orientare la scelta dei contenuti dei codici di amministrazione, potrebbe essere opportuno inserire, nelle future Linee Guida dell'ANAC, una guida essenziale che, in aderenza agli importati fondamentali della dottrina e della giurisprudenza, chiarisse in modo semplice e piano la portata di ciascuno di essi”*. Questo suggerimento non è stato tuttavia colto dalle Linee Guida ANAC del 2020.

¹¹ L'universalità non è citata tra i principi del Codice di comportamento nazionale. Ma è un principio assolutamente rilevante soprattutto in quegli ambiti del settore pubblico che sono chiamati a erogare servizi a garanzia di diritti fondamentali (settore sanitario, servizi socio-assistenziali, pubblica istruzione, sicurezza, ecc.).

Il primo gruppo di principi definisce i requisiti fondamentali di funzionamento di un sistema pubblico. In questo gruppo compaiono i principi di buon andamento, imparzialità e uguaglianza e universalità¹²:

- **Buon Andamento.** La Pubblica Amministrazione deve erogare dei servizi di qualità e promuovere l'interesse pubblico nella maniera più immediata, conveniente e adeguata possibile.
- **Imparzialità.** La Pubblica Amministrazione deve essere equidistante da tutti gli interessi in gioco e deve essere percepita come tale.
- **Uguaglianza.** La Pubblica Amministrazione deve garantire parità di trattamento a parità di condizioni. Eventuali trattamenti differenziati sono ammessi nella misura in cui rimuovono situazioni penalizzanti o di discriminazione.
- **Universalità.** La Pubblica Amministrazione deve garantire a tutti il legittimo esercizio dei diritti, senza escludere nessuno.

Questi quattro principi possono facilmente entrare in conflitto tra loro: alla luce del buon andamento, per esempio, potrebbero essere accettabili processi di privatizzazione dei servizi pubblici, che, in teoria, migliorano la qualità dei servizi, ma escludono alcuni destinatari, accentuando le disuguaglianze e promuovendo esclusivamente gli interessi di alcuni operatori privati. L'imparzialità, l'uguaglianza e l'universalità aiutano a "correggere il tiro".

D'altro canto, un sistema di tassazione che prevedesse obblighi di contribuzione uguali per tutti i cittadini (indipendentemente dal reddito), sarebbe certamente imparziale e universale, ma violerebbe il principio di uguaglianza, che prevede parità di trattamento a parità di condizioni.

Meccanismi di delimitazione dell'Agire pubblico.

Il secondo gruppo di principi è costituito da cinque meccanismi che limitano e delimitano il potere pubblico, affinché la discrezionalità di tale potere non diventi arbitrio:

- **Legalità.** La Pubblica Amministrazione deve essere soggetta alla legge: trova nella

¹² Imparzialità e buon andamento sono degli interessi primari che, per via della loro portata generale, assurgono al rango di principi. **L'imparzialità** è una aspettativa delle collettività (Elettori, Contribuenti, Mercati, Soggetti di diritto) che delegano alla Pubblica Amministrazione la promozione dei loro diritti e dei loro interessi: poiché il sistema pubblico deve promuovere l'interesse di tutti, sarà tanto più affidabile quanto più sarà equidistante dagli interessi particolari. **Il buon andamento**, invece, è una esigenza delle organizzazioni, che vengono costituite per raggiungere degli obiettivi. Il terzo meccanismo basilare di funzionamento è l'uguaglianza, un concetto fondamentale di origine illuministica, recepito nell'art. 3 della Costituzione repubblicana.

legge la fonte del suo potere, i fini della sua azione e il suo limite.

- **Integrità.** La Pubblica Amministrazione deve agire nell'interesse delle collettività, promuovendo gli interessi primari e senza lasciarsi influenzare dagli interessi secondari.
- **Equità.** La Pubblica Amministrazione deve farsi carico della specificità dei singoli destinatari. Deve agire e decidere tenendo in considerazione non solo le norme, ma anche il comune sentimento di giustizia.
- **Correttezza e buona fede.** La Pubblica Amministrazione non deve causare consapevolmente danni ingiusti ai Destinatari o alle collettività.
- **Obiettività.** La Pubblica Amministrazione deve agire e decidere in base a dati oggettivi, senza pregiudizi e personalismi.

I principi di questo secondo gruppo, oltre a limitare l'uso del potere pubblico, si oppongono tra loro e si delimitano l'un l'altro. La legge definisce il perimetro di esercizio del potere pubblico, ma il potere, anche se esercitato nel rispetto della legge, non deve minacciare gli interessi primari delle collettività (per esempio mettere a rischio determinati diritti), deve tenere conto del comune senso di giustizia e non cagionare, consapevolmente, un danno ingiusto ai destinatari o alle collettività. Infine, affinché l'inconsapevolezza non diventi un alibi per gli abusi di potere, è richiesta obiettività, cioè la necessità di fondare le convinzioni, le decisioni e i comportamenti su dati oggettivi.

Meccanismi di Performance.

Il terzo gruppo di principi introduce dei meccanismi per misurare l'adeguatezza del sistema pubblico, cioè la sua capacità di raggiungere gli obiettivi per cui è stato istituito.

- **Economicità.** La Pubblica Amministrazione non deve sprecare le risorse (umane, strumentali e finanziarie) pubbliche.
- **Efficienza.** La Pubblica Amministrazione deve usare nel migliore dei modi le risorse (umane, strumentali e finanziarie) pubbliche.
- **Efficacia.** La Pubblica Amministrazione deve conseguire gli obiettivi per cui è stata istituita, cioè deve promuovere gli interessi primari.
- **Proporzionalità.** La Pubblica Amministrazione deve agire in modo da non eccedere i propri fini, che sono rappresentati dalla promozione degli interessi primari. Di conseguenza, è necessario un bilanciamento degli interessi in gioco, garantendo che la promozione degli interessi primari non danneggi in modo ingiustificato altri interessi.

La stretta connessione tra economicità, efficacia ed efficienza è abbastanza nota. Ma la proporzionalità è altrettanto importante. Il principio di proporzionalità, infatti,

richiede di effettuare un bilanciamento degli interessi in gioco. Per esempio, immaginiamo, per assurdo, un'Amministrazione che acquisisca un servizio di consulenza attraverso un bando che richiede che tale consulenza sia erogata a titolo gratuito. Senza dubbio, questa scelta potrebbe soddisfare il principio di economicità e potrebbe soddisfare i principi di efficienza ed efficacia. Ma in ogni caso sarebbe violato il principio di proporzionalità, perché la richiesta di erogare prestazioni a titolo gratuito comprime in modo non proporzionato i legittimi interessi economici dei consulenti e minaccia pesantemente i meccanismi di concorrenzialità del mercato.

Meccanismi di accountability.

Il quarto gruppo di principi introduce dei meccanismi che rendono possibile l'*accountability*, cioè i processi attraverso cui la Pubblica Amministrazione rendiconta il proprio operato:

- ***Indipendenza.*** La Pubblica Amministrazione deve essere libera di agire, senza subire il condizionamento di gruppi o interessi particolari.
- ***Trasparenza.*** I dati e i documenti e le informazioni in possesso della Pubblica Amministrazione devono essere accessibili, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione e forme diffuse di controllo sulle attività delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Dunque il primo requisito è l'indipendenza: una Pubblica Amministrazione libera da condizionamenti è tenuta a rendicontare il proprio operato ai Destinatari e all'opinione pubblica; mentre una Pubblica Amministrazione sequestrata da interessi particolari dovrà rendere conto solo ai gruppi di pressione (*lobby*) o ai soggetti privati da cui è controllata. Il secondo requisito è la trasparenza: è necessario che la Pubblica Amministrazione dia accesso a informazioni, dati e documenti, per consentire il controllo diffuso sul proprio operato.

I codici di comportamento devono definire delle regole allineate con i principi di funzionamento della Pubblica Amministrazione. Ma l'etica pubblica, come abbiamo avuto modo di osservare in un precedente articolo¹³, non è una bussola che indica sempre la direzione giusta da seguire; è piuttosto una bilancia che deve essere tenuta in equilibrio con un preciso gioco di pesi. I principi dei Codici di comportamento entrano sistematicamente in conflitto tra di loro, al punto tale che possiamo semplificare la nostra schematizzazione e dividerli in soli due gruppi che chiameremo **Gruppo FIT** e **Gruppo TRUST**.

¹³ “Il Ladro di cestini, Lo Spazio Etico”, in *Azienditalia*, 2022.

Gruppo “FIT”	Gruppo “TRUST”
<ul style="list-style-type: none"> • buon andamento • correttezza e buona fede • economicità • efficacia • efficienza • equità 	<ul style="list-style-type: none"> • indipendenza • integrità • Imparzialità • legalità • obiettività • proporzionalità • trasparenza • uguaglianza • universalità

I principi del gruppo “FIT” definiscono requisiti che rendono una Pubblica Amministrazione adeguata ai propri scopi, adottando il punto di vista dei singoli Destinatari; mentre i principi del gruppo “TRUST” definiscono dei requisiti che rendono una Pubblica Amministrazione un soggetto affidabile, assumendo il punto di vista delle collettività deleganti (Principale Delegante¹⁴).

È praticamente impossibile per un dipendente pubblico, nelle diverse situazioni che caratterizzano la sua vita professionale, trovare sempre dei comportamenti che soddisfino tutti questi principi¹⁵. Tuttavia, a differenza degli interessi, che hanno una intensità differenziata, i principi non sono negoziabili: hanno tutti la stessa rilevanza e non possono essere in alcun modo sacrificati. L’unica via, per salvare il nostro povero dipendente pubblico da una vita di continui dilemmi etici, è chiamare in causa lo Stato e la sua Amministrazione: il Codice nazionale e i Codici di amministrazione¹⁶ devono

¹⁴ Nella Teoria dell’Agenzia “Estesa” il Principale Delegante si trova nella posizione apicale. Esprime solo interessi primari. Delega al Principale Delegato, ma non può ricevere deleghe dagli altri ruoli. Cfr: <https://spazioetico.com/risorsa/principale-delegante/>.

¹⁵ Assumiamo che questa impossibilità sia “un dato di fatto intuitivamente comprensibile a tutti”, un po’ come gli assiomi della Geometria.

¹⁶ La Legge n. 190/2012 (art. 1, comma 44) ha riscritto l’art. 54 del Testo Unico del Pubblico Impiego, introducendo due codici di comportamento dei dipendenti pubblici: un Codice Nazionale, valido per tutti i dipendenti pubblici, “*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*” e un Codice di Amministrazione, che ciascuna organizzazione pubblica deve adottare per integrare e specificare i Contenuti del codice nazionale; imponendo alle singole pubbliche amministrazioni l’adozione di codici integrativi del

dirgli chiaramente quali principi entrano in gioco nelle diverse situazioni, indicando quale comportamento sia più adeguato per soddisfare tali principi.

I diversi articoli dei Codici di comportamento sono un po' come le singole *manches* di una partita, in cui alcuni giocatori entrano in campo, mentre altri restano in panchina. Ma vincere questa partita può essere difficile: in certi casi non è davvero chiaro quali principi debbano essere tenuti in considerazione, quali interessi siano rilevanti e cosa sia giusto o sbagliato. E i cittadini del Comune di Transito, un piccolo agglomerato urbano della Pianura Padana, con un passato agricolo spazzato via dallo sviluppo del settore logistico, lo hanno imparato a loro spese ...

SOTTOPASSO CON PISCINA

Il caso. Chi ci guadagna, quando crolla un ponte, oppure quando un sottopasso si allaga alle prime piogge, intrappolando le automobili in una inaspettata piscina? In alcuni casi queste tragedie sono figlie di accordi corruttivi o dei loschi traffici della criminalità organizzata. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, nessuno ci guadagna e queste tragedie sono figlie di scelte sbagliate, di persone che non sono all'altezza del proprio ruolo e di una miopia che non consente di vedere chiaramente cosa deve essere salvato e cosa, invece, può essere sommerso.

Cristoforo Colapicco è stato un amico, oltre ad essere un nostro fornitore. A dire il vero era un fornitore molto importante: vendeva a Spazioetico¹⁷ *stock* di aneddoti semilavorati, che noi trasformavamo in casi concreti e dilemmi etici con processi di ingegneria creativa ovviamente protetti da segreto industriale.

Facendo l'agente di commercio, Colapicco viaggiava molto e conosceva tutte le strade e le scorciatoie del mondo. Il suo unico cruccio era il passaggio a livello del Comune di Transito, a pochi chilometri da casa sua, che restava abbassato per ore, in attesa del passaggio di qualche treno merci. Un bel giorno ci disse, con grande felicità, che il Comune di Transito aveva costruito un sottopasso che passava sotto la ferrovia, eliminando il passaggio a livello. Ma non sapeva che quel sottopasso gli sarebbe stato fatale.

Eravamo in tantissimi al suo funerale. Cristoforo Colapicco, povero cristo, un giorno è morto annegato dentro alla sua auto mentre attraversava quel maledetto sottopasso, in una notte di pioggia come mai Dio l'aveva mandata prima. La sobria cerimonia civile, che si svolgeva nei pressi del crematorio di Transito (Cristoforo era claustrofobico e nemmeno da morto avrebbe voluto che il suo corpo fosse sigillato in una bara) raccoglieva parenti, amici e clienti dello sfortunato pendolare, che si avvicendano per

Codice Nazionale.

¹⁷ Per chi già non lo sapesse, Spazioetico è l'associazione professionale fondata dagli autori di questo articolo, che si occupa di formazione e promozione dell'integrità.

pronunciare una breve orazione funebre in memoria del caro estinto.

Quand'ecco che, al termine di un accorato appello del fratello di Colapicco a guidare con prudenza soprattutto di notte, si alza un uomo, di piccola statura, con un abito dimesso. Nessuno sembra conoscerlo, ma lui subito si qualifica:

- Mi chiamo Tommaso Tombino, lavoro all'ufficio tecnico del Comune di Transito e sono in piedi qui ora, davanti a voi, a raccontarvi come ho ucciso quest'uomo.

A tale imprevista affermazione l'uditorio cessa di emettere il rispettoso brusio tipico delle cerimonie funebri e si avvicina. Tutti hanno stampato sul volto il medesimo interrogativo: chi è costui? E cosa c'entra con la morte accidentale di Cristoforo Colapicco? La moglie vorrebbe cacciarlo fuori a male parole, ma anche lei è curiosa di ascoltare la sua versione dei fatti.

Tommaso Tombino prende un grande respiro e con voce decisa inizia la sua orazione. È chiaramente imbarazzato e, non essendo abituato a parlare in pubblico, spesso si confonde e perde il filo del discorso. Mossi da un senso di pietà verso i nostri lettori, abbiamo deciso di riassumere in buon italiano la sua confessione...

La costruzione del sottopasso era uno dei punti qualificanti del programma di mandato del mio nuovo sindaco, Pietro De Ponti e, conseguentemente, divenne uno degli obiettivi prioritari dell'ufficio tecnico. L'ing. Massimo Prono, il mio dirigente, scelse proprio me come RUP e mi fece una raccomandazione guardandomi dritto negli occhi:

- Tombino! Tombino! Mettiamo in sicurezza 'sto progetto... Niente scherzi! Abbiamo poco tempo e tutti gli occhi addosso: sono soldi dell'Europa e vanno spesi presto e bene!

Da quando nella vicina città di Smisto era sorto un interporto, nelle campagne attorno al Comune di Transito le caschine ed i trattori avevano lasciato il posto ai capannoni e ai TIR e nei campi gli spaventapasseri sembravano gli ultimi abitanti di una civiltà al tramonto. Transito non aveva una circonvallazione e quindi i mezzi pesanti lo attraversavano, portandosi via ogni tanto il balcone di qualche casa. Ma il problema maggiore era la ferrovia che divideva in due il centro abitato e il passaggio a livello che veniva abbassato per consentire il passaggio dei treni. La stazione di Transito, un tempo sonnacchioso scalo di provincia, era infatti diventata uno snodo strategico per il trasporto delle merci su rotaia: a qualunque ora lunghissimi treni sferraglianti attraversavano il paese, obbligando gli automobilisti ad interminabili soste davanti al passaggio a livello chiuso.

Come auspicato dal Sindaco De Ponti, la costruzione dell'opera pubblica fu affidata all'impresa edile Eredi di Primo Crollo s.p.a e i lavori iniziarono con grande eco sulla stampa locale:

TRANSITO: IL SOTTOPASSO CHE TAGLIA IN DUE LA BUROCRAZIA

I cittadini di Transito non dovranno più attendere ore ed ore davanti al passaggio a livello. Finalmente è stato assegnato l'appalto per la costruzione del sottopassaggio ferroviario, realizzato con i fondi dell'Unione europea. Il Sindaco De Ponti è riuscito a sconfiggere l'opprimente burocrazia che per anni ha tenuto in ostaggio il nostro Comune.

Un plauso, quindi, al nostro Sindaco e ai cittadini tutti che hanno fortemente voluto quest'opera. A noi giornalisti con la schiena dritta non resta che seguire con attenzione le vicende relative all'esecuzione dell'opera.

Personalmente, non condividevo tutto questo entusiasmo: so come vanno certe cose e conosco bene la difficoltosa *routine* dell'esecuzione dei lavori. I tempi di realizzazione, collaudo e rendicontazione dei lavori erano alquanto ristretti e La Eredi di Primo Crollo S.p.a. lavorava a rilento. Dopo numerose contestazioni, dovute a realizzazioni non conformi al progetto, quando l'impresa emise un SAL (Stato di Avanzamento Lavori), io minacciai di non autorizzare il pagamento della fattura. Forse commisi un errore: avrei dovuto parlarne prima con il mio dirigente e cercare insieme a lui una mediazione. Fatto sta che scoppiò un putiferio! I titolari della Eredi di Primo Crollo andarono a lamentarsi dall'Assessore, il mio dirigente, allarmato, organizzò un incontro di chiarificazione ed io mi trovai seduto su una sedia, nell'ufficio del Sindaco, a giustificare il mio operato.

Massimo Prono mi fece una paterna ramanzina, richiamandomi alle mie puntuali responsabilità:

- Certi problemi vanno affrontati a un livello superiore. Noi dobbiamo limitarci ad attuare gli indirizzi. E non dimentichiamoci che, mentre tu stai comodamente seduto su questa sedia, là fuori c'è gente che lavora: se non paghiamo la fattura alla Eredi di Primo Crollo, quelli non possono pagare gli operai, bloccano il cantiere e... addio sottopasso!

- Non possiamo pagare lavori che non siano fatti a regola d'arte! - mi permisi di replicare - Spendere bene i soldi del Comune, che sono soldi di tutti, è il nostro primo dovere!

A queste mie ingenuie parole, il Sindaco inveì contro il dirigente:

- Ma di cosa diavolo stiamo parlando! Non cercate di insegnare a me quali sono i doveri di un pubblico ufficiale: sono un ex Carabiniere! Il compito di un Comune è garantire i diritti dei cittadini! E i cittadini di Transito hanno il sacrosanto diritto di poter circolare con le loro automobili. Non è che devono rimanere per ore fermi al passaggio a livello aspettando che passi un dannato treno merci arrugginito! Fino a prova contraria, io fornisco gli indirizzi e voi li attuate... E il mio indirizzo è che i lavori devono essere finiti il prima possibile!

Il dirigente, a sua volta, si rivolse a me con una un'unica parola:

- Punto.

Tornai nel mio ufficio un po' demoralizzato, cercando di capire cosa fare. Cioè, io sapevo benissimo cosa fare, ma se avessi bloccato i lavori avrei avuto contro tutti: il Sindaco, il mio dirigente, l'impresa e anche i cittadini di Transito.

Insomma, alla fine la fattura l'ho pagata e così anche le successive. Ed è per questo che mi trovo qui, oggi, davanti a voi.

Per recuperare i ritardi nell'esecuzione, si approvarono delle varianti, che modificavano l'inclinazione e la profondità del sottopasso. Il giorno dell'inaugurazione, il Sindaco De Ponti attraversò orgoglioso il sottopasso con la sua automobile. Ma riuscì ad arrivare dall'altra parte solo perché, per sua fortuna, non pioveva. La Eredi di Primo Crollo S.p.a., infatti, non aveva realizzato correttamente i canali di scolo dell'acqua piovana. Il primo acquazzone avrebbe potuto trasformare il sottopasso in una piscina. Ma nessuno lo sapeva o nessuno voleva saperlo in quella calda giornata di sole.

Forse non abbiamo riportato fedelmente le esatte parole di Tommaso Tombino. Ma eravamo sovrastati dalle emozioni: rabbia, impotenza e tanto dolore.

Abbiamo guardato quel piccolo uomo dimesso e attorno a lui abbiamo immaginato le tante legittime aspettative che hanno determinato la morte del nostro caro amico: i soldi che dovevano essere spesi, in fretta; il Sindaco che voleva a tutti i costi mantenere le promesse elettorali; il dirigente che doveva salvare la pelle; la ditta che doveva pagare gli operai; i cittadini di Transito condannati a lunghe attese davanti ad un sordo passaggio a livello.

Tutti Ingredienti di prima qualità che, mescolati insieme, hanno creato una velenosa zuppa di corruzione. E nessuno ha ricavato alcuna utilità personale da questa tragedia.














LA STRATEGIA DELLA GAZZELLA

Le ingiunzioni. *Spesso la corruzione invisibile si associa ad un uso sproporzionato del potere delegato e crea consenso attorno a sé anche attraverso dinamiche di interferenza politica o di altro genere. È una corruzione feroce, che trasforma la Pubblica Amministrazione in una savana popolata da predatori. Per gestire questo fenomeno, il Codice Nazionale impone ai dipendenti pubblici una strategia di tipo difensivo: in certi casi è necessario **annusare l'aria** e non addentrarsi in territori sconosciuti. In altri casi è addirittura obbligatorio **scappare**, come le gazzelle nelle assolate terre africane.*

Siamo arrivati alla parte più difficile di questo articolato contributo: quali regole avrebbero potuto salvare Tommaso Tombino? Ed evitare la morte di una persona?

Innanzitutto dobbiamo chiarire quali principi sono stati violati e per fare questo può essere utile visualizzare l'impatto delle decisioni di Tombino, attraverso una **tabella di**

polarizzazione¹⁸. Dobbiamo concentrarci sul momento in cui Tommaso Tombino decide di non contestare il SAL e di allentare i controlli sull'esecuzione dei lavori. Già in questo momento (cioè molto prima che il sottopasso si allaghi uccidendo una persona) numerosi principi sono stati violati.

«FIT»		«TRUST»	
buon andamento			indipendenza
correttezza e buona fede			Integrità
economicità			Imparzialità
efficacia			legalità
efficienza			obiettività
equità			proporzionalità
			trasparenza
			uguaglianza
			universalità

Dalla tabella risulta palese che **tutto il gruppo TRUST è fatalmente pregiudicato**. C'è un impatto anche sui principi di economicità ed efficienza, perché Tombino è cosciente del fatto che la Eredi di Primo Crollo non sta eseguendo i lavori a regola d'arte. Tuttavia, la sua decisione rispetta i principi di buon andamento, efficacia ed equità: l'opera sarà completata nei tempi previsti, senza danneggiare economicamente la ditta e senza alcuna volontà di danneggiare i cittadini di Transito. Se Tombino avesse deciso diversamente, cioè se avesse contestato il SAL e bloccato i lavori, **avrebbe certamente salvaguardato i principi TRUST, ma violato tutti i principi FIT**: il cantiere vuoto e il sottopasso incompiuto sarebbe rimasti lì, sotto gli occhi di tutti gli automobilisti in coda perenne davanti al passaggio a livello, come un monumento all'inefficienza del Comune di Transito.

Dilemmi di questo tipo emergono spesso nelle Pubbliche Amministrazioni che enfatizzano i principi del gruppo FIT maggiormente legati alla *performance* di breve periodo, dimenticando il gruppo TRUST, che invece funziona nel medio-lungo periodo, e

¹⁸ Le tabelle di polarizzazione sono uno strumento che abbiamo sviluppato per visualizzare le interazioni tra gli interessi in ambito pubblico. Tuttavia queste tabelle possono essere utilmente usate anche per identificare la polarizzazione tra i principi dell'etica pubblica. Cfr.: *La polarizzazione degli interessi. Uno strumento per valutare il rischio di corruzione e l'integrità delle decisioni pubbliche*, Spazioetico, 2021.

spesso sono accompagnati da fenomeni di interferenza. Emergono tutte le volte in cui i dipendenti sono chiamati ad adottare decisioni o comportamenti che, pur essendo ispirati ai principi di imparzialità, integrità e indipendenza, pregiudicano il raggiungimento obiettivi di *performance* molto “audaci” e mettono a rischio interessi percepiti come molto intensi dentro e fuori dall’ente¹⁹.

In termini sportivi, questo tipo di organizzazioni sono molto forti in attacco, ma sono deboli in difesa e dobbiamo quindi rafforzarle **facendo entrare in campo i terzini**, cioè i principi del gruppo TRUST. In particolare, deve entrare in gioco **la proporzionalità**, principio TRUST che regola la *performance* pubblica, perché richiede un attento bilanciamento di tutti gli interessi in gioco.

Se la nostra ipotesi sulla “Geometria delle regole” regge, adesso dovremmo trovare nel Codice di comportamento nazionale delle ingiunzioni che assicurano il rispetto di questi principi e che trovano in questi principi il loro fondamento.

Dopo aver rovistato a lungo nella vecchia soffitta dell’art. 3, esultiamo, tutti impolverati, leggendo il comma 3: **“Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti”**.

Si tratta di una ingiunzione piuttosto astratta, che trova il suo fondamento nel principio di proporzionalità. Ma in che modo questa ingiunzione può essere applicata al caso di Tommaso Tombino?

L’ingiunzione sembra limitare la sfera d’azione dei cosiddetti “*agnelli sacrificali*”, cioè di tipici personaggi che popolano gli uffici pubblici e che assumono su sé stessi i mali del mondo (e delle organizzazioni pubbliche). Tombino è uno di questi. Non è suo compito risolvere la tensione tra gli interessi in gioco. La regola sembra affermare: **“non puoi salvare il mondo!”**. Ci sarà sempre qualche interesse che dovrà essere negoziato e magari messo a rischio. Se la ditta non potrà pagare gli stipendi agli operai, questo non sarà un problema di competenza di Tombino che sta lì esclusivamente per valutare la corrispondenza tra il SAL e i lavori effettivamente svolti. Le aspettative di rielezione del Sindaco sono certo legittime, ma nulla hanno a che fare con la sfera d’azione del nostro sfortunato protagonista. Non è certo un suo problema la gastrite del Dirigente, peraltro connaturata al ruolo. Avrebbe certo dovuto tenere in considerazione le aspettative dei cittadini di Transito, ma garantendo innanzitutto la loro sicurezza.

Questa ingiunzione, pur se perentoria e centrale, non ci permette però ancora di guidare il comportamento di Tombino quando subisce le pesanti interferenze. Nella soffitta non troveremo più nulla e dobbiamo guardare altrove.

¹⁹ Sono dilemmi che popoleranno di certo le amministrazioni pubbliche italiane alle prese con l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'art. 6, comma 2 sembra fare al caso nostro: *“Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, **come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici**”*.

L'art. 6 ha ad oggetto le comunicazioni degli interessi finanziari e il conflitto d'interessi: è quindi un articolo che identifica gli standard di comportamento che attuano i principi di imparzialità, integrità e indipendenza. È anche l'articolo che contiene una delle in-giunzioni più note ai dipendenti pubblici. Direbbe Cialdini²⁰: *“È il mese dell'imparzialità, dell'integrità e dell'indipendenza. Ricordati di astenerti in caso di conflitto di interessi, anche solo potenziale”*.

Nella prima parte del comma in esame, non sembra ci siano dubbi sulla condotta da tenere. Il comportamento di astensione è obbligatorio e risolve il rischio connaturato alla (potenziale) interferenza di interessi della sfera privata dell'Agente pubblico. Noi chiamiamo questo conflitto di interessi “esogeno”²¹.

La seconda parte di questo comma, invece, sembra fare riferimento all'interferenza (attuale) di interessi provenienti dalla sfera professionale pubblica: pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici. Da come è scritta la regola, anche in questo caso si richiede una condotta di astensione, equiparando le suddette pressioni alle situazioni (patrimoniali) della prima parte del comma.

UN PORTO SICURO

L'ancoraggio delle regole. L'obbligo di astensione in presenza di pressioni politiche, del dirigente o sindacali, così come è presentato nel Codice Nazionale, risulta essere difficilmente applicabile. In questa ultima parte dell'articolo vedremo in che modo gli Enti possono superare questa difficoltà nei loro Codici di Amministrazione, attraverso tre “tecniche di ancoraggio”: codificazione delle regole, definizione di procedure di *priming*²² e *leadership* etica.

Immaginiamo ora di applicare la regola dell'art. 6, comma 2 al nostro caso. In teoria, rendendosi conto della pesante interferenza in atto, Tombino avrebbe dovuto ignorare

²⁰ Robert Cialdini è il ricercatore americano che ha ispirato il nostro precedente articolo: *“Il ladro di cestini”*.

²¹ Il conflitto di interessi “esogeno” è la tipologia di conflitto di interessi più nota. Dipende da interessi secondari provenienti dalla sfera relazionale privata dell'Agente pubblico e per questo esterni all'insieme degli interessi primari, che rappresentano l'ossatura della sfera pubblica. Nel conflitto esogeno uno o più interessi secondari (strutturali o non strutturali) dell'Agente entra in conflitto con gli interessi primari.

²² Robert Cialdini definisce “*priming*” (accensione) o “*attivazione cognitiva*” la prossimità semantica di una norma di condotta alla decisione da adottare: *“Le regole sono più efficaci quando arrivano al momento giusto!”*.

le direttive espresse dal Sindaco e dal suo dirigente durante l'incontro chiarificatore. Se messo alle strette, avrebbe dovuto addirittura rinunciare al proprio incarico di RUP, cioè astenersi dal prendere decisioni perché in conflitto di interessi e chiedere di essere sostituito. Se fossimo stati al suo fianco avremmo sussurrato all'orecchio di Tombino: *“Renditi invisibile alle interferenze!”*.

Tuttavia, è abbastanza intuitivo che in questo caso la condotta di astensione non è risolutiva: chiunque sostituisca Tombino sarà comunque nella medesima situazione. La natura di questo conflitto di interessi, infatti, è assai diversa dal precedente: siamo di fronte ad un conflitto di interessi esogeno che si genera all'interno delle relazioni della sfera professionale (relazioni con i superiori gerarchici, con i vertici politici e con le rappresentanze sindacali) e che coinvolge interessi di tipo “strutturale”²³.

Questa regola si applica a una dinamica ad elevato rischio di corruzione: per salvaguardare i principi di imparzialità, indipendenza e integrità, l'agente pubblico che subisce interferenze deve “farsi da parte”, perché non è più un decisore pubblico affidabile. Il problema è la categorizzazione di quest'obbligo, che viene descritto come una condotta di astensione di fatto impossibile da attuare o che potrebbe esporre il dipendente a rischio di ritorsioni, per esempio nel caso in cui l'interferenza dovesse provenire proprio dal superiore gerarchico che deve decidere sull'astensione. È insomma un problema di ancoraggio che riguarda il modo in cui le regole vengono veicolate all'interno dell'Amministrazione e sono calate nei processi organizzativi. E le tre principali tecniche di ancoraggio sono:

Codificazione delle regole

L'ultimo periodo dell'art. 6, comma 2, così com'è attualmente formulato, introduce una regola che assomiglia a un capestro e che, infatti, viene sistematicamente ignorata dalle amministrazioni (e dai dipendenti pubblici). La nostra proposta è trattare le interferenze come *“condotte a rischio”* che devono essere segnalate al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCIT) o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in un'ottica di prevenzione, attraverso i canali previsti per la tutela dei segnalanti (*whistle-blowing*).

Per ancorare al meglio questa regola, dobbiamo lavorare sull'art. 8 del Codice di comportamento nazionale, che tratta della prevenzione della corruzione. Proponiamo qui una nuova formulazione²⁴, che può essere inserita nei Codici di Amministrazione:

“Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'Amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione,

²³ Si dice strutturale un interesse che “corre” sulla sfera professionale e che è associata al ruolo pubblico. Da non confondersi con il conflitto di interessi strutturale, che è una situazione di incompatibilità, cioè un conflitto di interessi endogeno. Cfr: *Gli interessi secondari strutturali e non strutturali*, Spazioetico, 2021.

²⁴ Le integrazioni da noi proposte sono evidenziate in grassetto.

presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione o a ANAC eventuali situazioni di illecito²⁵ nell'Amministrazione di cui sia venuto a conoscenza. Segnala, inoltre, eventuali pressioni politiche, sindacali o del superiore gerarchico subite nell'ambito delle funzioni a lui assegnate”.

La trasformazione dell'obbligo di astensione in dovere di segnalazione di condotta illecita garantisce al dipendente le tutele previste per i segnalanti e consente di qualificare come ritorsive eventuali successive condotte vessatorie o sanzionatorie messe in atto dai soggetti che hanno esercitato l'interferenza indebita.

Ma non abbiamo ancora finito di mettere ordine. Infatti l'ormai famigerato art. 6 del Codice Nazionale prende in considerazione le interferenze interne, ma non la pressione esercitata dai destinatari; i quali hanno, ovviamente, dei fortissimi interessi e delle aspettative che nulla hanno a che fare con l'imparzialità²⁶. Per dominare anche queste dinamiche, dobbiamo integrare l'art. 12, comma 4, che regola i rapporti con il pubblico. Attualmente le ingiunzioni presenti nell'articolo vietano al dipendente di assumere impegni o anticipare l'esito dei procedimenti. La nostra integrazione mira a introdurre un divieto assoluto di avallare aspettative indebite o pressioni dei destinatari, in un'ottica di **ecologia delle relazioni**²⁷, nel modo seguente:

“Nelle relazioni, anche informali, con i Destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente non assume impegni né anticipa l'esito di decisioni o azioni proprie o altrui inerenti all'ufficio al di fuori dei casi consentiti. Fornisce informazioni e notizie relative ad atti od operazioni amministrative, in corso o conclusi, nelle ipotesi previste dalle disposizioni di legge e regolamentari in materia di accesso, informando sempre gli interessati della possibilità di avvalersi anche dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Rilascia copie ed estratti di atti o documenti secondo la sua competenza, con le modalità stabilite dalle norme in materia di accesso e dai regolamenti della propria Amministrazione.

In ogni caso, a garanzia dell'imparzialità, integrità e indipendenza dell'azione amministrativa, il dipendente non prende in considerazione né avalla aspettative indebite o pressioni provenienti dai destinatari”.

²⁵ Il riferimento al RPCT e ad ANAC come destinatari delle segnalazioni è in linea con la recente normativa sul *whistleblowing* (art. 54-bis, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti, come modificato dalla Legge n. 179/2017).

²⁶ Abbiamo chiamato “inerente” il conflitto di interessi che viene attivato+ dal Destinatario e dalle sue aspettative di parzialità dell'azione amministrativa. L'aggettivo Inerente deriva dal latino *inbaerens*, che significa “aderente” ed indica un legame di appartenenza essenziale, immediato e indissolubile. Gli interessi secondari di un Destinatario tendono a entrare in conflitto con gli interessi primari del Principale. L'Agente deve arginare questa tendenza. Se non lo fa il Destinatario può sviluppare una aspettativa di parzialità.

²⁷ Cfr.: A. Ferrarini, M. Di Rienzo, *Etica delle relazioni dell'Agente pubblico*, Wolters Kluwer, 2020.

Definizione di procedure di “priming”.

Adesso che abbiamo scritto delle buone regole, dobbiamo farle arrivare al momento giusto. A tal fine l'Amministrazione deve identificare le procedure e i procedimenti più esposti al rischio di interferenze. Secondo noi rientrano in questa fattispecie tutte le aree a rischio generali e specifiche identificate dai PNA.

Il nostro suggerimento è di identificare il momento preciso in cui il dipendente viene formalmente incaricato di gestire il procedimento o di partecipare alla sua gestione. Generalmente in questo momento il dipendente deve compilare un modulo di dichiarazione di assenza di conflitti di interessi. Questo modulo andrebbe integrato, inserendo, oltre alla segnalazione di eventuali conflitti di interessi:

1. **il divieto** di avallare interferenze dei destinatari (vedi sopra);
2. **il dovere** di segnalare al RPCT o ad ANAC eventuali pressioni politiche, sindacali o del superiore gerarchico, attraverso i canali riservati di protezione dei segnalanti (*whistleblowing*).

Sicuramente non è semplice gestire i rischi di interferenza, ma, data la pervasività e la rischiosità di questo fenomeno, non possiamo permetterci di lasciare soli i dipendenti, escludendoli da qualsiasi tutela e lasciandoli in balia di un obbligo di astensione impossibile da mettere in pratica e improvvidamente previsto dall'art. 6 del Codice nazionale.

Leadership etica.

La dirigenza può innescare interferenze indebite (ed essere parte del problema), oppure può arginare tali fenomeni attraverso i propri comportamenti organizzativi. Nel caso di Tombino, per esempio, il dirigente Massimo Prono, allarmato dall'atteggiamento ostruttivo di Tombino, convoca un incontro di chiarificazione nella stanza del Sindaco. Così facendo, oltre ad innescare una pericolosa dinamica di potere, trasmette a tutta l'organizzazione alcune informazioni simboliche:

- la prima informazione: “*la dirigenza è prona di fronte alla politica*” affonda una lama affilata nelle tenere carni dell'indipendenza della Pubblica Amministrazione;
- la seconda informazione: “*non esiste alcun filtro tra componente tecnica e politica*” mette a tappeto il principio di proporzionalità;
- la terza informazione: “*la componente politica, in virtù della propria influenza all'interno dell'organizzazione, può imporre i propri interessi*” dà il colpo di grazia all'integrità e all'imparzialità dell'azione amministrativa.

Come avrebbe dovuto invece comportarsi Massimo Prono, per essere un **Leader etico**? Semplicemente, avrebbe dovuto prendere atto delle osservazioni di Tombino, non esporlo ad una interlocuzione diretta con il Sindaco e mettere in atto una autonoma attività di mediazione tra le aspettative della politica e l'oggettività dei riscontri tecnici.

CONCLUSIONI

Che bello avere la soffitta di nuovo in ordine! Certo c'è voluta tanta applicazione e fatica, ed il sacrificio di un nostro caro amico, ma ne è valsa la pena.

*L'aiuola che ci fa tanto feroci,
volgendum' io con li eterni Gemelli,
tutta m'apparve da' colli a le foci;
poscia rivolsi li occhi a li occhi belli.*

Come Dante nel XXII Canto del Paradiso, dalla costellazione dei Gemelli, vide con chiarezza la Terra e il movimento dei pianeti, anche noi, dall'alto della nostra soffitta, adesso vediamo le cose con maggiore chiarezza: il mondo della Pubblica Amministrazione è ancora **un'aiuola che ci fa tanto feroci**, popolata di interferenze, assediata dagli interessi e minacciata da una corruzione invisibile che assolve tutti e miete vittime inconsapevoli. Ma possiamo rendere quest'aiuola un po' meno feroce tenendo fisso lo sguardo sui principi dell'etica pubblica, proprio come Dante ritrovò le proprie certezze guardando negli occhi Beatrice.