

PROGETTO “Interventi a supporto delle Riforme della PA”

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

Protocolli di legalità di seconda generazione. Una proposta di metodo e una buona prassi

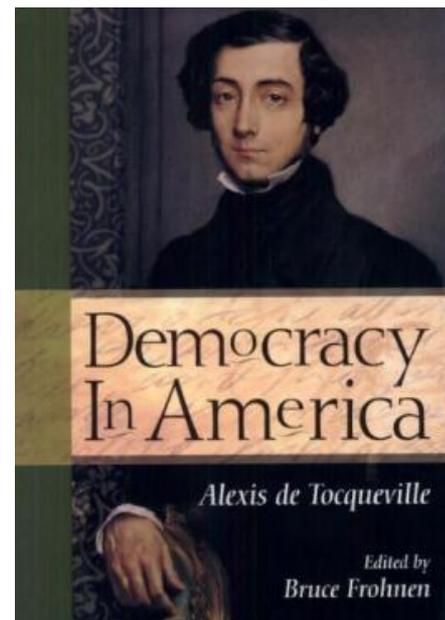
Patrizia Schifano

pschifano@formez.it

Roma, 26 ottobre 2015

«La democrazia è il potere di un popolo informato»

Alexis de Tocqueville



INDICE

1^ PARTE

Cosa sono i protocolli di legalità/patti di integrità

2^ PARTE

Perché conviene farli in maniera partecipata

3^ PARTE

Una proposta di metodo per un protocollo partecipato

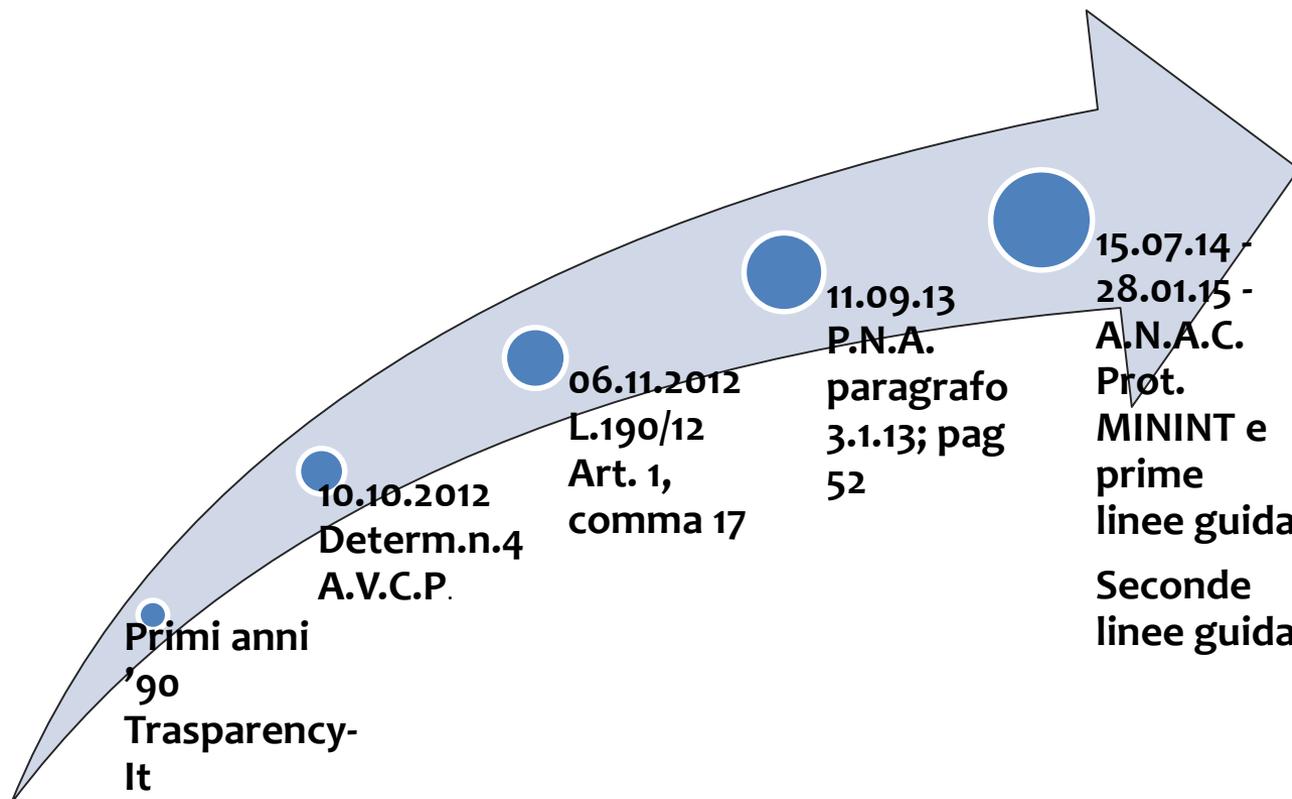
4^ PARTE

La presentazione del protocollo di legalità del Comune di Bologna

Prima parte

Cosa sono i protocolli di legalità/patti d'integrità

Le tappe salienti



Cosa sono i protocolli di legalità/patti di integrità

DEFINIZIONE

Strumenti pattizi per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche. In altri termini, si tratta di disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente la Prefettura UTG, il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica)

SCOPO

Rafforzamento dei vincoli previsti dalle norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario, anche con riferimento ai subcontratti, non previste dalla predetta normativa.

(avv. Laura Savelli, IGI webinar 15.12.2014 su Eventi PA)

I protocolli di legalità/patti di integrità di seconda generazione **ANAC - Ministero degli Interni – Prime linee guida**

SCOPO

«...di ampliare l'ambito di operatività degli strumenti pattizi oltre il tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose per farne un mezzo di prevenzione di portata più generale, capace di interporre efficaci barriere contro le interferenze illecite nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici»

Il documento punta a creare protocolli di legalità di “nuova generazione” tra prefetture e stazioni appaltanti che introducono, accanto alle tradizionali clausole antimafia, regole tese a rafforzare «gli impegni alla trasparenza ed alla legalità pure in ambiti non strettamente riconducibili ai rischi di aggressione da parte del crimine organizzato».

I protocolli di legalità/patti di integrità di seconda generazione *ANAC - Ministero degli Interni – Seconde linee guida*

SCOPO

«...con l'obiettivo di coniugare le eccezionali esigenze di salvaguardia occupazionale e di prosecuzione della realizzazione delle opere pubbliche con quelle di prevenzione e contrasto ai fenomeni di mala amministrazione e di penetrazione mafiosa nel circuito dell'economia legale»

Vengono fornite ai prefetti ulteriori indicazioni operative per l'adozione degli strumenti di amministrazione straordinaria nei confronti di imprese coinvolte in vicende corruttive o colpite da informazioni antimafia interdittive

SOPRA LA SUPERFICIE

- 6 novembre 2012

Legge 190/2012

Piano Nazionale Anticorruzione

- settembre 2013

- 15 luglio 2014
- 28 gennaio 2015

Protocollo ANAC +Min.Int
Prime Linee Guida
Seconde Linee Guida

SOTTO LA SUPERFICIE

- Gennaio 2014

Piano d'azione «EXPO Milano»

FORMEZ PA Prima impostazione del progetto per un PL partecipato

- 15 luglio 2014

- 9 Settembre 2014

Formez PA Open EXPO on line

Protocollo di legalità comune di Bologna

- 6 luglio 2015

Seconda parte

La partecipazione: perché

Le pratiche di partecipazione come
esperienze di democrazia diretta

**Tutto ha inizio a porto
Alegre nel 1989...**



- **Porto Alegre** bilancio partecipativo nella gestione dell'amministrazione urbanistica due tornate di assemblee x decidere le priorità
- **BAPE del Québec**, la cartografia come strumento di indagine partecipativa – Min Ambiente
- **Christchurch in Nuova Zelanda**, assetto urbano ecosostenibile e partecipato
- **Nordamerica** –deliberative polling, sondaggi diffusi, cittadini sorteggiati casualmente informazione/opinione
- **Francia** dibattito pubblico per l'alta velocità TGV Lione –Marsiglia

Le pratiche di partecipazione come
esperienze di democrazia diretta

In Italia dagli anni '90...



- **Patti territoriali** o programmi integrati territoriali (anni '90)
- **Bilanci sociali e i bilanci di genere** partecipati
- **Valutazione civica della qualità urbana**, DFP + FormezPA + cittadinanza attiva+ Fondaca PON governance 2007-2013
- **Regione Toscana** , L.69 del 2207, centinaia di processi dialogico – deliberativi e migliaia di cittadini coinvolti
- Esempi di **ingegneria popolare** come la Gronda di Genova il primo dibattito pubblico riguardante una grande infrastruttura: un nuovo tratto nel nodo autostradale di Genova, denominato Gronda
- **Torino** situazioni di conflitto per l'alta velocità Torino -Lione (Nimby)

I processi partecipativi rispondono alla logica di avere all'interno del **processo decisionale** tutte le persone interessate dalla decisione

Il progressivo aumento della partecipazione sempre più diretta di cittadini e stakeholders nei processi politici decisionali fa parte di **un'evoluzione generale dei modelli di governance** delle democrazie rappresentative moderne.



Vantaggi e criticità

- scarsa disponibilità al dialogo e alla negoziazione quando le posizioni sono estremizzate
 - scarsa esperienza e abitudine ai progetti partecipati, ai lavori di gruppo e in gruppo
 - resistenze al cambiamento rispetto a posizioni, modalità di lavoro, processi decisionali consolidati nel tempo sia all'interno della Pubblica Amministrazione che nella società civile
 - tempi medio-lunghi di impostazione, gestione
 - tempi tecnici-istituzionali medio-lunghi per la realizzazione dei progetti selezionati
 - problemi di comunicazione dovuti a percezioni e linguaggi diversi tra l'ente e i cittadini e attori coinvolti
 -
- migliora la qualità delle politiche pubbliche
 - si consolidano le relazioni tra amministrazione cittadini, comunità
 - si chiariscono i termini della controversia o i temi in discussione che devono essere interessanti/comprendibili per i partecipanti
 - si valorizzano gli approcci multisetoriali e si suddivide il carico della complessità dei problemi
 - Si crea un senso di identità sull'oggetto in discussione (prevenire i conflitti)
 - Migliorano le conoscenze di tutti e si crea una nuova base di sapere condiviso
 - l'ente che avvia un processo inclusivo, si impegna nei confronti dei partecipanti ad assumere le indicazioni che scaturite dal processo
 - si ottimizzano le risorse
 -



Terza parte
L'esperienza del progetto
«Riforme della PA»
Una proposta di metodo



La **Provincia e la Prefettura di Barletta - Andria- Trani** intende avviare processo partecipativo di elaborazione, adozione e diffusione di un **protocollo di legalità** per rafforzare la "cornice di legalità" nel territorio provinciale, con particolare riferimento alla **prevenzione della corruzione**, alla **promozione della sicurezza sui luoghi di lavoro** e all'**emersione del "lavoro nero"**.

La Prefettura intende avviare un'azione di coordinamento, in linea con le competenze ad essa attribuite dall'ordinamento giuridico, in stretta cooperazione con l'amministrazione Provinciale che rappresenta il punto di raccordo istituzionale con **gli Enti Locali e con il mondo dell'impresa e del lavoro**.

Gli OBIETTIVI

1. **Rafforzare la capacità istituzionale** locale di coordinamento tra Provincia, Prefettura, amministrazioni locali e associazioni di categoria al fine di conseguire standard di integrità, di trasparenza (in linea con quanto raccomandato dalle Linee Guida adottate dal Ministero dell'Interno e dall'ANAC), di sicurezza sui luoghi di lavoro e di emersione del "lavoro nero"
2. **Migliorare la qualità delle informazioni** in merito alle buone prassi esistenti, in Italia e all'estero, in tema di standard di integrità nel settore degli appalti pubblici
3. **Avviare un coordinamento tra Enti e Amministrazioni** provinciali al fine di elevare la qualità delle strategie di prevenzione della corruzione
4. **Favorire, attraverso un percorso partecipativo, l'interlocuzione** tra tutti i soggetti coinvolti per arrivare alla redazione condivisa del patto di integrità
5. **approfondire le conoscenze in tema di materia di appalti e avviare un percorso di diffusione dei valori dell'etica e dell'integrità**





Questione

Come mappare, coinvolgere e mantenere insieme amministrazioni e stakeholder?

IL PERCORSO



COMPORRE I GRUPPI e CONDIVIDERE gli OBIETTIVI

- Comporre il gruppo dello staff di progetto (facilitatore locale)
- Comporre il gruppo dei referenti istituzionali
- Definire la lista e convocare gli stakeholder
- Definire i compiti di ciascun gruppo
- Avviare il processo e condividere OBIETTIVI

Ci siamo organizzati...

Condividere e scambiare INFORMAZIONI e CONTENUTI

- Condividere i CONTENUTI comunicati da ESPERTI sui temi del protocollo
- Identificare gli elementi decisivi per un APPALTO IDEALE
- Mappare il processo per fasi e identificare i punti a rischio etico
- Produrre e condividere materiale informativo e formativo

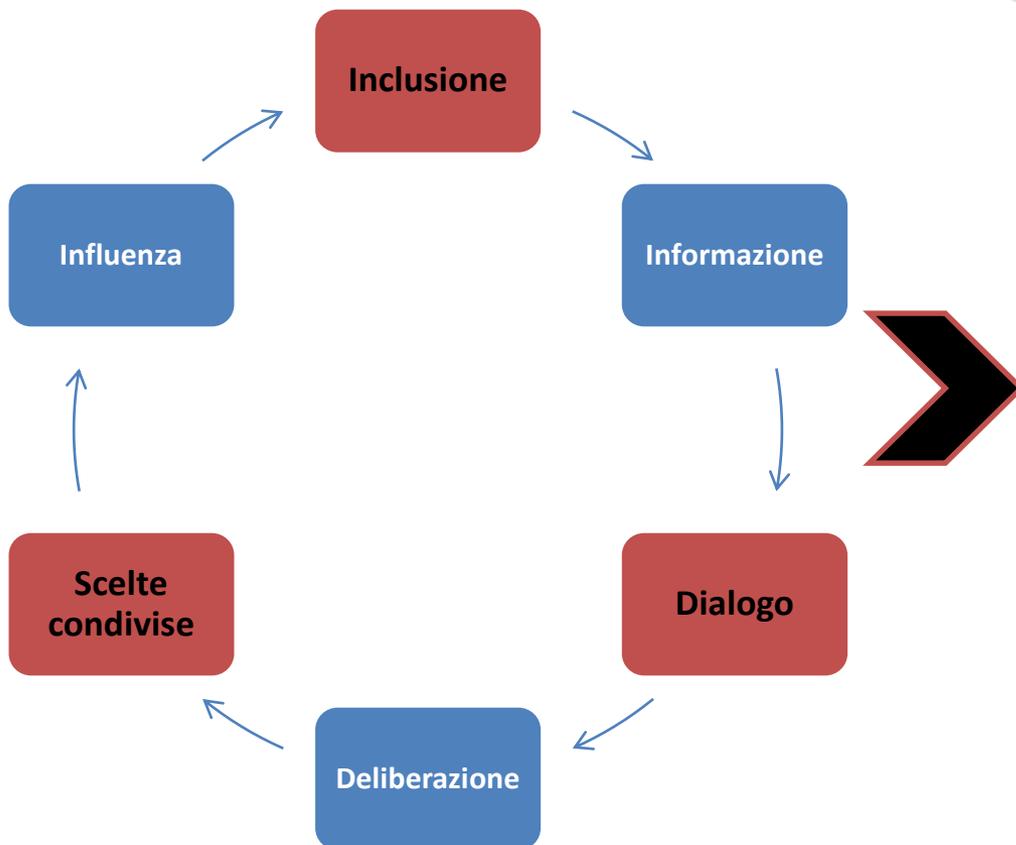
Ci siamo informati...

REDIGERE LA BOZZA DI PL

- Elaborare una prima bozza con i contenuti minimi (staff ist.) da inviare prima dell'incontro
- Avviare una fase di dialogo sugli inserimenti possibili (secondo gli interessi degli stakeholder)
- Inserire gli elementi innovativi soprattutto in materia di integrità
- **Redigere e condividere la versione finale**

Abbiamo scritto il protocollo...

IL CIRCOLO VIRTUOSO



Il Protocollo è all'attenzione della Prefettura



**Tempi tecnici-istituzionali
medio-lunghi per la
realizzazione dei progetti
selezionati**

I soggetti coinvolti



Inail

CNA

Ordine Ingegneri

ASL

Presidente tribunale

Fillea CGIL

Ordine Architetti

Comune Bisceglie

ANCE

Confindustria

Provincia Bari

Comune di Minervino Murge

Comune di Spinazzola

Comune di Andria

Carabinieri

Guardia di Finanza

Questura

Cassa Edile

Ordine Consulenti del lavoro

Ordine Architetti

Collegio Provinciale dei Geometri

Quarta parte
Il protocollo del COMUNE DI BOLOGNA
...continua Luca Uguccioni...