



La tua
Campania
cresce in
Europa



Programma integrato di interventi per favorire lo sviluppo della capacità istituzionali delle amministrazioni della Regione Campania

Linea 4 - Sviluppo di un Piano di prevenzione alla corruzione, redatto sulla base del Protocollo anticorruzione tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e Regione Campania del 17 maggio 2012

Ciclo di 5 webinar “Anticorruzione e cultura dell’integrità”

2^a webinar

Meccanismo di formazione dei sistemi decisionali: scelte etiche e dilemmi

Dott. Sandro Brunelli
Università di Roma Tor Vergata

20 novembre 2014



QUANTO SIAMO ETICI?



Pensa che la corruzione sia un fenomeno dilagante

97%

76%

La subisce personalmente nel quotidiano

42%

26%

Corruzione e raccomandazioni sono il modo più semplice per ottenere accesso a servizi

88%

73%

Denuncerebbe un episodio di corruzione

56%

70%

Fonti: Speciale Eurobarometro n.397 del 2013; Global Corruption Barometer (anno 2013)



PERCHE' L'ATTUALE IMPIANTO NORMATIVO PUO' CONSENTIRE UN RECUPERO ETICO??

*Il concetto di **corruzione** deve essere inteso in **senso lato**, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri **l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati**. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite*.*

*Circolare n. 1 del 25/1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica



ASPETTI DEFINITORI (I) – L'ETICA

Significa saper vivere bene (F. Savater)

Esistono tante etiche...tante prospettive etiche

L'**etica**, dal greco antico *èthos*, "carattere", "comportamento", "costume", «consuetudine») è un ramo della filosofia che studia i fondamenti oggettivi e razionali che permettono di assegnare ai comportamenti umani uno status deontologico ovvero distinguerli in buoni, giusti, moralmente leciti, rispetto ai comportamenti ritenuti cattivi o moralmente inappropriati. (wikipedia).



La tua
Campania
cresce in
Europa



ASPETTI DEFINITORI (II) – COSA NON E' L'ETICA

Non è tutto quello che devia dal giusto.

Problema...

COSA E' GIUSTO???



ASPETTI DEFINITORI (III) – LA MORALE

Se utilizzata come sostantivo presenta un significato identico a quello di etica. Se invece viene utilizzato come aggettivo assume il significato di principi delle caratteristiche della condotta umana che influiscono sulla collettività (ovvero *moralis* in latino). Il termine morale, quindi, assurge a valore di ciò che è attinente alla dottrina etica, oppure significa ciò che è attinente alla condotta e quindi suscettibile di valutazione e quindi di giudizio.



ASPETTI DEFINITIVI, andando oltre, (IV) – LA BIOETICA

Lo studio sistematico del comportamento umano nell'ambito delle scienze della vita e della cura della salute, in quanto tale comportamento è esaminato alla luce dei valori e dei principi morali (Van Potter 1971).

Il funzionario di una UOD della Direzione Salute dovrebbe essere «studiato» nell'ambito della bioetica?



La tua
Campania
cresce in
Europa



SI CONTRAPPONGONO ETICA E MORALE?

Fare la morale significa quindi giudicare qualcuno in base alla propria prospettiva etica.

La morale ha esiti positivi se e soltanto se viene percepita come rappresentativa di un'etica condivisa o condivisibile (in altri termini se innesca una riflessione sulla prospettiva etica condivisa fino ad allora determinante la propria morale attuale)



ASPETTI DEFINITORI (III) – ANCORA SUL CONCETTO DI CORRUZIONE

l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenerne vantaggi privati [the abuse of entrusted power for private gain].

Gli elementi fondamentali della definizione sono:

- il **potere** che viene affidato;
- il **soggetto** a cui il potere è stato affidato;
- l'**abuso di potere** che il soggetto realizza;
- il **vantaggio privato** che deriva dall'abuso.

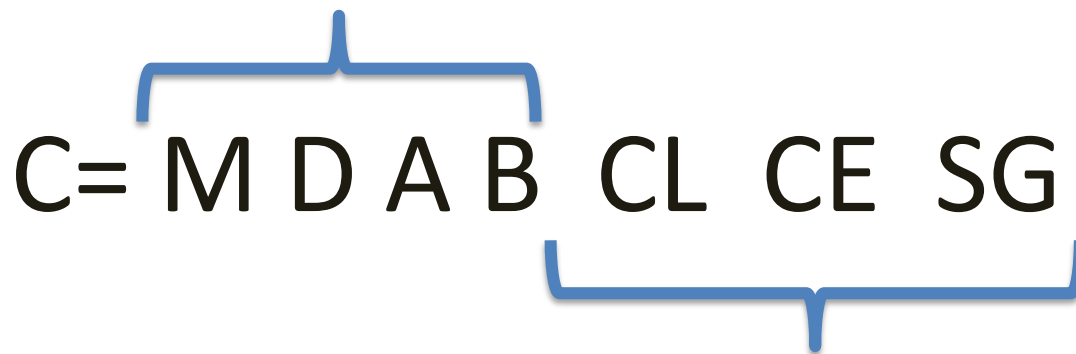


La tua
Campania
cresce in
Europa



RICORDATE LE DETERMINANTI DELLA CORRUZIONE? (I)

KILTGAARD: Università
della California, 1988



L. Hinna: Università
di Roma Tor Vergata, 2012



La tua
Campania
cresce in
Europa



RICORDATE LE DETERMINANTI DELLA CORRUZIONE? (II)

C= corruzione

- M= monopolio
- D= discrezionalità
- A= accountability –trasparenza
- B= Burocrazia
- CL= cultura della legalità
- CE= contingenza economica
- SG= funzionamento del sistema giuridico

**D'ORA IN POI QUESTI LI CHIAMEREMO FATTORI ABILITANTI DI
SISTEMA (O MACRO)**



il **potere**:

può essere inteso come la delega a un soggetto della capacità di stabilire regole per altri o di imporre ad altri il rispetto di queste regole o ancora di prendere decisioni obbligatorie per altri

Accountability VERSUS Fiducia

Monopolio VERSUS Discrezionalità



il **soggetto**:

a cui tale potere è affidato può essere un soggetto pubblico (ad esempio: politico, burocrate, magistrato, ecc.) o un soggetto privato (es. amministratore di un'impresa).

1. Corruzione politica
2. Corruzione tra pubblico e pubblico
3. Corruzione tra pubblico e privato
4. Corruzione tra privati

**Accountability vista come Etica del controllo e/o
Controllo dell'Etica**



L'abuso:

si ha quando il potere non è esercitato nei termini previsti dalla delega

Esistono quindi molte forme di abuso talvolta neanche percepite come tali dallo stesso soggetto che le pone in essere

Cultura della Legalità Vs Etica Personale



il vantaggio privato:

è un beneficio di tipo finanziario o di altra natura che non è necessariamente personale del soggetto che abusa del potere ma può riguardare soggetti terzi ai quali il soggetto è legato in qualche modo (famiglia, amicizie, gruppi di interesse, ecc.).

Quando viene conferito/affidato serve fiducia.

Contingenza Economica & Funzionamento Sistema Giuridico



I DILEMMI ETICI

Un dilemma etico può essere descritto come una decisione che richiede una scelta tra principi concorrenti, spesso in contesti complessi e con elevata carica di responsabilità.

OPPURE

Un dilemma etico può essere descritto come una situazione in cui la scelta tra principi parimenti meritevoli, e non combinabili tra di loro, determina lo scaturire di una decisione che lascerà comunque l'agente parzialmente insoddisfatto e lo tratterrà per un periodo di tempo indefinito in uno stato mentale di salti temporali tra prima e dopo la decisione suscettibile di destabilizzare il suo operare quotidiano. (S. Brunelli)



I DILEMMI ETICI

Mary è vedova e madre di una ragazza disabile e riconosciuta invalida al 100% che vive in stato vegetativo e della quale è l'unica, come anche riconosciuto dai medici, in grado di prendersene cura in modo veramente adeguato mantenendo la ragazza in un buono stato di humour e benessere. Mary ad un certo punto inizia a soffrire di forti crisi depressive ma nonostante tutto continua a prendersi cura benissimo di sua figlia. E' l'unica cosa dinanzi alla quale la sua mente non cede. Mary avrebbe bisogno di cure ma per fare questo dovrebbe essere ricoverata per lungo tempo in una struttura ospedaliera adeguata e lasciare così la sua adorata figlia da sola per molto tempo, senza le sue cure e senza che altri parenti se ne possano prendere cura. Sicché anche sua figlia finirebbe in un centro riabilitativo.

Che decisione prendereste?

Possiamo arrivare finanche a chiederci se esiste il giusto?



LA DIFFERENZA TRA PRINCIPI E VALORI (I)

Secondo **Zagrebelky** (2008)

Principi e valori si usano, per lo più, indifferentemente, mentre sono cose profondamente diverse, corrispondono a due atteggiamenti morali diversi, addirittura, sotto certi aspetti, opposti.



LA DIFFERENZA TRA PRINCIPI E VALORI (II)

Il **VALORE**, nella sfera morale, è qualcosa che deve valere, cioè un bene finale che chiede di essere realizzato attraverso attività a ciò orientate. E un fine, che contiene l'autorizzazione a qualunque azione, in quanto funzionale al suo raggiungimento. In breve, vale il motto: il fine giustifica i mezzi. Tra l'inizio e la conclusione dell'agire "per valori" può esserci di tutto, perché il valore copre di sé, legittimandola, qualsiasi azione che sia motivata dal fine di farlo valere. Il più nobile dei valori può giustificare la più ignobile delle azioni: la pace può giustificare la guerra; la libertà, gli stermini di massa; la vita, la morte, eccetera. Perciò, chi molto sbandiera i valori, spesso è un imbrogliatore. La massima dell'etica dei valori, infatti, è: agisci come ti pare, in vista del valore che affermi. Che poi il fine sia raggiunto, e quale prezzo, è un'altra questione e, comunque, la si potrà esaminare solo a cose fatte.

Quindi Hitler che voleva sterminare gli ebrei perseguiva dati valori...



LA DIFFERENZA TRA PRINCIPI E VALORI (III)

Il principio, invece, è qualcosa che deve principiare, cioè un bene iniziale che chiede di realizzarsi attraverso attività che prendono da esso avvio e si sviluppano di conseguenza. Il principio, a differenza del valore che autorizza ogni cosa, è normativo rispetto all'azione. La massima dell'etica dei principi è: agisci in ogni situazione particolare in modo che nella tua azione si trovi il riflesso del principio. Per usare un'immagine: il principio è come un blocco di ghiaccio che, a contatto con le circostanze della vita, si spezza in molti frammenti, in ciascuno dei quali si trova la stessa sostanza del blocco originario. Infine, i principi non contengono una necessaria propensione totalitaria perché, quando occorre, quando cioè una stessa questione ne coinvolge più d'uno, essi possono combinarsi in maniera tale che ci sia un posto per tutti. I principi, si dice, possono bilanciarsi. Chi agisce "per principi" si trova nella condizione di colui che è sospinto da forze morali che gli stanno alle spalle e queste forze, spesso, sono più d'una. Ciascuno di noi aderisce, in quanto principi, alla libertà ma anche alla giustizia, alla democrazia ma anche all'autorità, alla clemenza e alla pietà ma anche alla fermezza nei confronti dei delinquenti: principi in sé opposti, ma che si prestano a combinazioni e devono combinarsi.



LA DIFFERENZA TRA PRINCIPI E VALORI (IV)

Chi si ispira all'etica dei principi sa di dover essere tollerante e aperto alla ricerca non della giustizia assoluta, ma della giustizia possibile, quella giustizia che spesso è solo la minimizzazione delle ingiustizie.

1. Ecco perché un vero dilemma etico riguarda i principi e non i valori!
2. Ecco perché la maggior parte delle volte il conflitto semmai è valoriale, non di principio e quindi non necessariamente etico!



I FATTORI ABILITANTI PERSONALI (IV)

$$mC = Df + Da + De + Dp + D/Dr + \xi$$

mC = microCorruzione

Df = Debolezza fisica

Da = Debolezza d'animo

De = Debolezza economica

Dp = Debolezza psicologica

Dr = Debolezza/Forza relazionale

I FATTORI INDIVIDUALI (MICRO) DELLA CORRUZIONE



ALCUNI PROCESSI DELLA DIREZIONE SALUTE

Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a favore di Imprese e associazioni private;

Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a sostegno di ditte individuali

Assegnazione delle sedi farmaceutiche

Autorizzazione e riconoscimento preventivo delle imprese del settore alimentare e dei mangimi

Autorizzazione all'esercizio di attività sanitaria e sociosanitaria

Accreditamento istituzionale definitivo delle strutture pubbliche e private sanitarie e socio-sanitarie ai sensi della legge regionale n. 4/2011 e ss.mm. e ii. e Regolamenti n. 3/2006 e n.1/2007

Accreditamento e individuazione dei centri prescrittori di farmaci c/o Aziende sanitarie pubbliche



La tua
Campania
cresce in
Europa



DILEMMI ETICI O CONFLITTO DI INTERESSI? (I)

Il conflitto di interesse oltre a dover essere gestito (misura obbligatoria del PNA) ha un proprio filone di studi e può essere puntualmente definito come:

Il conflitto di interessi reale (o attuale) è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona (agente) tende a interferire con l'interesse primario di un'altra parte (principale), verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità. (Di Carlo 2012)

La gestione del conflitto di interessi reale è molto importante anche se è molto difficile da gestire specie attraverso la norma



La tua
Campania
cresce in
Europa



DILEMMI ETICI O CONFLITTO DI INTERESSI? (II)

il conflitto di interessi potenziale è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona potrebbe potenzialmente tendere a interferire con l'interesse primario di un'altra parte, verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità

Nel conflitto potenziale, dunque, ci sono interessi rilevanti, ma i compiti attuali dell'agente non sono compromessi da quegli interessi. Tra i rimedi per gestire tale conflitto vi è quello di rendere noti tutti gli interessi finanziari e non finanziari che potrebbero interferire con i doveri e le responsabilità dell'agente. In tal senso vanno norme come il codice di comportamento, gli obblighi di trasparenza o le stesse disposizioni per la mitigazione del rischio di corruzione



DILEMMI ETICI O CONFLITTO DI INTERESSI? (III)

Il conflitto di interessi apparente è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona può apparentemente tendere a interferire, agli occhi di osservatori esterni, con l'interesse primario di un'altra parte, verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.

Nel conflitto apparente, quindi, la situazione è tale da poter danneggiare seriamente la reputazione dell'agente e quella dell'organizzazione in cui opera, anche quando l'interesse privato dell'agente - che deve essere comunque presente per poter parlare di CdI - non ha alcuna interferenza sugli interessi primari del principale, potendo addirittura essere ad esso allineato. E' qui che può tornare utile la misura obbligatoria del PNA rappresentata dalle AZIONI DI TRASPARENZA.



DETERMINARE I CONFINI DEL FENOMENO (I)

IL CONFLITTO DI IMPEGNI

Il conflitto di impegno (*conflict of commitment*) è tipicamente riconoscibile attraverso una sensibile riduzione dei tempi che un individuo può dedicare ai suoi doveri e responsabilità, alla concentrazione sulle attività da svolgere, e/o all'energia dedicata alle sue attività. Ne consegue che in tale tipo di conflitto l'agent ha un suo interesse secondario ma tale interesse non interferisce in modo tale da comprometterne il giudizio o la volontà, così come invece accade nel Cdl.

Esempio: Le attività intramoenia ed extramoenia dei medici.



DETERMINARE I CONFINI DEL FENOMENO (II)

INTERESSI IN COMPETIZIONE

(*competing interest*), come quelli che può avere un ente governativo, quando occorre scegliere se sia più importante un intervento piuttosto che un altro (es. scelta tra costruire una strada o ristrutturare una scuola). Gli interessi in competizione si hanno nel momento in cui l'agente è posto di fronte a diverse soluzioni alternative per il raggiungimento dell'interesse primario. Pertanto, la differenza rispetto al CdI è evidente: l'agente intende raggiungere l'interesse primario (es. interesse della collettività, interesse dell'impresa), non ha interessi secondari che con esso tendono a interferire, ma per raggiungere tale interesse è costretto a prendere una decisione, in quanto una scelta esclude l'altra.

Questa situazione può celare un vero conflitto di interessi o un dilemma etico o un dilemma che pare etico ma non lo è (dilemma sui principi ma non sui valori).



La tua
Campania
cresce in
Europa



GRAZIE PER L'ATTENZIONE!

Per saperne di più:
brunelli@economia.uniroma2.it