Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
Prevenire la corruzione nelle Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

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

Il divieto di accettare doni, regali, utilità: una regola che viene da lontano

Massimo Di Rienzo
m_dirienzo@hotmail.com

Roma, 13 ottobre 2014

Esiste un unico Codice di Comportamento?

Questione

- Recentemente i dipendenti pubblici sono stati chiamati ad osservare le disposizione di un nuovo **Codice di Comportamento** secondo quanto disposto dal d.P.R. n. 62 del 2013.
- Ma siamo sicuri che non esistano **altri Codici** che regolano il comportamento dei dipendenti?
- Siamo sicuri, cioè, che la **cultura delle micro-organizzazioni**, intesa come forza che governa le relazioni tra le persone, nonché come **costruzione e mantenimento di rapporti di potere**, non possa condizionare l'operato dei dipendenti pubblici attraverso regole proprie?

Esiste un unico Codice di Comportamento?

Ipotesi

- Accanto alle regole del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici esistono altri "**Codici**" che agiscono sotto la superficie
- Si tratta di regole a volte **antichissime** che governano le relazioni tra le persone di un determinato contesto da sempre
- Si tratta di regole che vengono, in larga parte, avallate dalle **leadership** e rafforzate dai comportamenti di adesione degli altri dipendenti
- Sono regole che vengono rafforzate dalla **stigmatizzazione sociale** di chi vi si oppone

Esiste un unico Codice di Comportamento?

In seguito alle recenti intimidazioni mafiose ricevute dal procuratore generale **Roberto Scarpinato**, la casa editrice Chiarelettere lancia un appello di solidarietà dà la possibilità ai lettori di scaricare gratuitamente l'e-book **Il ritorno del principe**, la testimonianza di un magistrato schierato in prima linea contro la mafia e scritto a quattro mani con Saverio Lodato.
Ecco il link per scaricare il pdf

- "Dinanzi alla straordinaria continuità storica della **corruzione sistemica** mi pare inadeguato continuare a parlare di questione morale, secondo un radicato luogo comune.
- Una **patologia del potere** che dura ininterrottamente da più di un secolo e mezzo godendo – in un modo o in un altro – di eterna impunità, si presta a essere interpretata in modo diverso:
- **un codice culturale che plasma la forma stessa di esercizio del potere**.
- In altri termini, la corruzione in Italia non sembra essere una deviazione del potere, ma una forma «**naturale**» di esercizio del potere che **gode di accettazione culturale** da parte della classe dirigente e che **conta sulla rassegnazione** da parte delle classi sottostanti".

Esiste un unico Codice di Comportamento?

- **L'osservazione e la condivisione tra i dipendenti** di cosa rappresentano e come si muovono questi altri "Codici" è un modo per verificarne la **compatibilità** con l'etica pubblica
- Il Piano Nazionale Anticorruzione individua nella misura "**formazione di contenuto generale con approccio valoriale**" lo strumento per l'emersione di questo mondo di regole sotterranee e potenti.
- E' un'occasione che **le amministrazioni faticano a cogliere** anche per motivi comprensibili di adeguamento al complesso impianto normativo della legge 190/2012 e della normativa che ne è derivata.
- Ma è un percorso da perseguire con forza se non vogliamo che la prevenzione della corruzione affondi nel **tecnicismo**.

- Uno dei **Codici sottostanti** in cui ci si potrebbe imbattere, in assoluto il più interessante, fa riferimento alle regole che governano lo **SCAMBIO**.
- In particolare, il cosiddetto "**principio di reciprocità**" che è alla base degli scambi che vivono e si alimentano negli atti di presunta **liberalità** come doni, regali e altre utilità.
- Il Codice di Comportamento regola tale attività con una specifica disposizione: l'**articolo 4**.

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
Prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

Per comprendere il principio di reciprocità occorre avere chiare le FATTISPECIE RILEVANTI di scambio

corruzione PROPRIA

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ATTO CONTRARIO

corruzione IMPROPRIA

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

Art. 4 comma 2 parte prima Codice di Comportamento PA (REGALI; COMPENSI E ALTRE UTILITA')

REGALI/ALTRE UTILITA' NON DI MODICO VALORE ➔ ACCETTAZIONE ➔ REMUNERAZIONE NON SPECIFICA

Art. 4 comma 2 parte seconda Codice di Comportamento PA (REGALI; COMPENSI E ALTRE UTILITA')

REGALI/ALTRA UTILITA' ➔ RICHIESTA ➔ ATTO DELL'UFFICIO

SCHEMI DI SCAMBIO

(corruzione propria) nuovo art. 319. c.p. **"Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"**, dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da quattro a otto anni*".

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ATTO CONTRARIO

(corruzione propria) nuovo art. 319. c.p. **"Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"**, dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da quattro a otto anni*".

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ATTO CONTRARIO

(corruzione impropria) nuovo art. 318 c.p. "**Corruzione per l'esercizio della funzione**", dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni*".

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

(corruzione propria) nuovo art. 319. c.p. **"Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"**, dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da quattro a otto anni*".

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ATTO CONTRARIO

(corruzione impropria) nuovo art. 318 c.p. "**Corruzione per l'esercizio della funzione**", dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni*".

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

Art. 4 comma 2 Codice di Comportamento PA – PRIMA PARTE

*2. "**Il dipendente non accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità,** salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia…*

REGALI/ALTRE UTILITA' NON DI MODICO VALORE ➔ ACCETTAZIONE ➔ REMUNERAZIONE NON SPECIFICA

SCHEMI DI SCAMBIO

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA – prevenire la corruzione Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

(corruzione propria) nuovo art. 319. c.p. **"Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"**, dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da quattro a otto anni*".

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ATTO CONTRARIO

(corruzione impropria) nuovo art. 318 c.p. "**Corruzione per l'esercizio della funzione**", dispone che "*Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni*".

DENARO/ALTRA UTILITA' ➔ RICEZIONE/PROMESSA ➔ ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

Art. 4 comma 2 Codice di Comportamento PA – PRIMA PARTE

*2. "**Il dipendente non accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità,** salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia…*

REGALI/ALTRE UTILITA' NON DI MODICO VALORE ➔ ACCETTAZIONE ➔ REMUNERAZIONE NON SPECIFICA

Art. 4 comma 2 Codice di Comportamento PA – SECONDA PARTE

*…In ogni caso, indipendentemente che il fatto costituisca reato, il dipendente non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità, **neanche di modico valore a titolo di corrispettivo** per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto*".

REGALI/ALTRA UTILITA' DI MODICO VALORE ➔ RICHIESTA ➔ ATTO DELL'UFFICIO

SCHEMI DI SCAMBIO

Corruzione PROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un **atto** del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, **denaro od altra utilità***

SCHEMA TIPICO PRESTAZIONE D'OPERA

- **collegamento** tra **denaro/utilità ricevuta** e **atto da adottare o adottato**

Con il **contratto d'opera** una persona si obbliga a compiere verso un **corrispettivo** un'**opera o un servizio**, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente (art. 2222 c.c.).

La **corruzione**, disciplinata, dal nostro codice penale, all'interno degli artt. 318-322, può essere definita come un particolare **accordo** (*pactum sceleris*) tra un funzionario pubblico ed un soggetto privato, mediante il quale il primo accetta dal secondo, per un atto relativo alle proprie attribuzioni, un compenso che non gli è dovuto.

Corruzione PROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un **atto** del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, **denaro od altra utilità***

SCHEMA TIPICO PRESTAZIONE D'OPERA

- **collegamento** tra **denaro/utilità ricevuta** e **atto da adottare o adottato**

La Giurisprudenza era giunta a prescindere dalla necessaria individuazione, ai fini della configurabilità del reato, di un atto al cui compimento collegare l'accordo corruttivo, **ritenendo sufficiente che la condotta presa in considerazione dall'illecito rapporto tra privato e pubblico ufficiale fosse individuabile anche genericamente, in ragione della competenza o della concreta sfera di intervento di quest'ultimo, così da essere suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non preventivamente fissati o programmati** (Sez. 6, n. 30058 del 16/05/2012; Sez. 6, n. 2818 del 02/10/2006), sino al punto di affermare che integra il reato di corruzione (in particolare di quella cosiddetta "propria") SIA l'accordo per il compimento di un atto non necessariamente individuato "ab origine" ma comunque individuabile, SIA l'accordo che abbia ad oggetto l'asservimento - più o meno sistematico - della funzione pubblica agli interessi del privato corruttore, che si realizza nel caso in cui i**l privato prometta o consegni al soggetto pubblico, che accetta, denaro od altre utilità, per assicurarsene, senza ulteriori specificazioni, i futuri favori** (Sez. fer., n. 34834 del 25/08/2009).

Fonte: Avv. Gabriele Martelli

Corruzione PROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un **atto** del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, **denaro od altra utilità***

SCHEMA TIPICO PRESTAZIONE D'OPERA

- **collegamento** tra **denaro/utilità ricevuta** e **atto da adottare o adottato**

SCHEMA TIPICO DEI RAPPORTI DI SUBORDINAZIONE

Per la corruzione PROPRIA, pertanto, occorre la dimostrazione e la prova del sinallagma dazione o promessa di utilità - **compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio** NONOSTANTE la giurisprudenza abbia sino ad oggi ritenuto di dover prescindere dalla individuazione di tale atto.

Fonte: Avv. Gabriele Martelli

Corruzione IMPROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per l'**esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri**, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, **denaro o altra utilità** o ne accetta la promessa*

Differenze con legislazione pre -190/2012

- Non esiste più la distinzione tra **corruzione impropria antecedente** e **susseguente**
- Eliminazione del **collegamento** tra **utilità ricevuta o promessa** e **atto da adottare o adottato**

Corruzione IMPROPRIA

Differenze con legislazione pre - 190/2012

- Non esiste più la distinzione tra **corruzione impropria antecedente** e **susseguente**
- Eliminazione del **collegamento** tra **utilità ricevuta o promessa** e **atto da adottare o adottato**
- Si parla, pertanto, di **corruzione impropria** soprattutto nelle ipotesi di "**asservimento**" del pubblico ufficiale al soggetto privato, dal momento che non è necessario dimostrare il legame tra utilità ricevuto o promessa e atto da adottare
- Si parla in questi casi anche di **"iscrizione a libro paga"**

SCHEMA TIPICO DEI RAPPORTI DI SUBORDINAZIONE

Corruzione IMPROPRIA

SCHEMA TIPICO DEI RAPPORTI DI SUBORDINAZIONE

- Si parla, pertanto, di **corruzione impropria** soprattutto nelle ipotesi di "**asservimento**" del pubblico ufficiale al soggetto privato, dal momento che non è necessario dimostrare il legame tra utilità ricevuto o promessa e atto da adottare
- Si parla in questi casi anche di **"iscrizione a libro paga**"

"È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga **mediante retribuzione** a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale **alle dipendenze e sotto la direzione** dell'imprenditore"
Articolo 2094 codice civile

Libro paga
Il pubblico ufficiale viene dal privato *"pagato in maniera forfettaria o periodicamente non perché compia un determinato atto o ometta un determinato atto, ma perché sia **disponibile** a compiere od omettere tutti gli atti che dovessero essere utili al privato, che lo sovvenziona".*

Articolo 4 comma 2 del Codice di Comportamento PA

PRIMA PARTE

*2. "**Il dipendente non accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità,** salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia.*

SCHEMA TIPICO DEL DONO (MUNUS- REMUNERATIO)

- **Non esiste collegamento** tra **regali/utilità richiesta (munus)** e **atto da adottare o adottato (remuneratio)**

L'ordinamento mira ad escludere tale schema per non attivare dinamiche di RECIPROCITA' che curverebbero la linearità (attuale e futura) del processo decisionale pubblico

Una definizione di dono

Liquid Assets, Dangerous Gifts: Presents and Politics at the End of the Middle Ages
Valentin Groebner

- Un dono è una **transazione** che assume una **particolare formalità retorica**.
- Un dono è un dono perché mormora o grida dipende dalle circostanze) "*Sono per te solamente e non devi fare niente per **contraccambiare***".
- Al di là se questo è vero oppure no, sta di fatto che al momento del donare, il donatore **non può esplicitamente richiedere** qualcosa in cambio se non vuole mettere in pericolo l'efficacia dell'intera transazione.
- I doni possiedono un potere seduttivo, un'eloquenza, nonché la capacità di **trasformare le relazioni sociali**.
- Un dono efficace è, pertanto, un dono che evoca **AMBIGUITA**'.

(NDR) Diremmo…
che prima o poi il dono genera un "dilemma"

Di quale “dono” stiamo parlando?

Il dono come gratuità in economia
Stefano Zamagni

- Non del dono di chi pratica la “**gratuità**”.
- Il non pagamento delle prestazioni o, più in generale, la **mancanza di ricompense (presenti o future) non assicura, *di per sé*, la gratuità**, la quale è essenzialmente una virtù, che postula una precisa disposizione d’animo.

Di quale “dono” stiamo parlando?

Nella sua argomentazione, Laidlaw impiega quattro criteri per un “**dono gratuito**”:

- Non c'è **reciprocità**
- Il destinatario non deve riconoscere il dono come dono oppure se stesso come il destinatario di un dono
- Il donatore non deve riconoscere il dono come dono
- La cosa donata in sé non deve apparire come un "dono"

Di quale "dono" stiamo parlando?

Saggio sul dono
Marcel Mauss

- Stiamo parlando del dono che attiva la dinamica della cosiddetta **reciprocità** (o principio di reciprocità).
- Lo scambio dei beni, anche se di valore intrinseco non fondamentale, è uno dei modi più comuni e universali per creare relazioni umane (o per creare ponti con il divino a volte, secondo alcune teorie sul significato del sacrificio).
- Addirittura il dono diventa, secondo Mauss, un **fatto sociale totale**, vale a dire un aspetto specifico di una cultura che è in relazione con tutti gli altri e pertanto, attraverso la sua analisi è possibile leggere per estensione le diverse componenti della società.
- L'autore suppone che il meccanismo del dono si articoli in tre momenti fondamentali basati sul **principio della reciprocità**:
- **dare (MUNUS)**
- **ricevere - l'oggetto deve essere accettato;**
- **ricambiare (REMUNERATIO)**

Cosa significano i termini "munus" e "remuneratio"?

SCAMBIO

MUNUS (dono)

un <u>DONO</u> che obbliga a uno scambio, dalla radice "*mei*" che è proprio "dare in cambio". "COMMUNIS" è propriamente chi ha in comune dei *munia* cioè dei doni da scambiarsi. Ora quando questo sistema di compensazione gioca all'interno di una stessa cerchia determina una "*comunità*", un insieme di uomini uniti da questo <u>legame di reciprocità</u>

+

RE-(MUN)ER-ATIO (atto del ri-compensare)

=

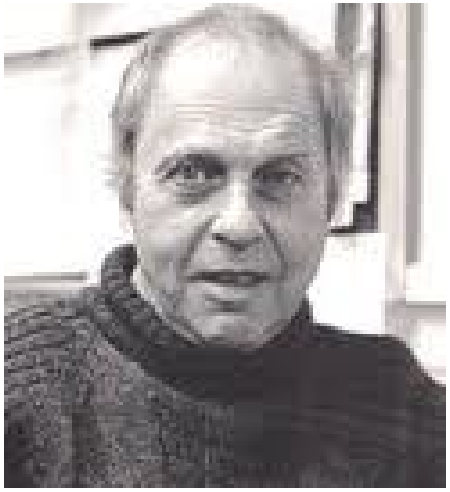
PRINCIPIO DI RECIPROCITA'

Di quale “dono” stiamo parlando?

Saggio sul dono
Marcel Mauss

- Il dono attiva uno **scambio**
- lo scambio può essere spesso tra interi gruppi, attraverso il loro capo, e può non coinvolgere solo le merci, la ricchezza e la proprietà, ma anche cortesie, cerimonie rituali, assistenza militare, donne, bambini, balli e feste.
- Mauss ha sostenuto che i **doni non sono mai "liberi"** .
- Piuttosto , la storia umana è piena di esempi che i doni danno luogo ad uno scambio reciproco.
- La questione che ha guidato la sua indagine sulla antropologia del dono è stata: “**Quale (magico) potere risiede nell'oggetto donato che impone al destinatario di contraccambiare?**”
- La risposta è semplice: il dono è una “manifestazione”, intrisa di "**meccanismi spirituali**”, coinvolgenti l'onore sia del donatore che del ricevente .

Una definizione di reciprocità



Stone Age Economics
(1972)
Marshall Sahlins

Marshall Sahlins (1974) e le sue principali **tipologie di reciprocità**

•**Reciprocità generalizzata**. Essa si verifica quando una persona condivide beni o lavoro con un'altra persona senza aspettarsi nulla in cambio (**gratuità**).

•**Reciprocità bilanciata o simmetrica.** Si verifica quando qualcuno dona a qualcun altro, in attesa di un **giusto e tangibile ritorno in un futuro indefinito**. Si tratta di un sistema molto **informale di scambio**. L'aspettativa che il donatore sarà rimborsato è basato sulla **fiducia** e sulle **conseguenze sociali** (**schema corruttivo**).

•**Reciprocità negativa** è ciò che gli economisti chiamano **baratto**. Una persona che fornisce beni o di lavoro e si aspetta di essere **ripagato** immediatamente con alcuni altri beni o lavoro di pari valore. La reciprocità negativa può comportare un **quantitativo minimo di fiducia e una distanza massima sociale**. Può avvenire tra **estranei**.

I doni nella Francia del XVI° secolo

- **In un mondo di doni che creavano amicizie e obblighi di gratitudine, dove cominciava la corruzione?**
- Tale questione venne dibattuta nella Francia del XVI° secolo
- All'epoca non esisteva una termine simile a "**bribe**" inglese (briciola) per definire una mazzetta/tangente
- Si utilizzavano i termini "**dons**" e "**presents**" ed era il **contesto d'uso** che indicava se si trattava di un dono buono o cattivo

I doni nella Francia del XVI° secolo

Tiers Livre
Francois Rabelais
(1494-1553)

- I giudici si difendevano dicendo che i regali erano piccoli, che erano stati offerti da entrambe le parti in causa, che sarebbe stato presuntuoso e inumano non accettarli, che, soprattutto, non avevano inciso sulla correttezza del giudizio.
- **Francois Rabelais** (scrittore francese famoso per le storie di Pantagruel e Gargantua), ci dà un ritratto di un giudice, **Brigliadoca**, molto in linea con questo modello.
- Nella pratica di Brigliadoca i doni **non avevano conseguenze** sull'esito del processo.
- Egli semplicemente ammucchiava le carte del convenuto, insieme ai doni ricevuti da una parte del tavolo e le carte e i doni dell'attore dall'altra parte del tavolo.
- **Poi lanciava i dadi**.
- Le decisioni di Brigliadoca apparivano così eque che in quarant'anni nessuno si era mai lamentato

I doni nella Francia del XVI° secolo

Il Parlamento di Tolosa dove operava Jean de Coras

- Sul versante opposto, c'era chi pensava che la tentazione dei doni e dell'obbligo di gratitudine fosse tanto forte da cancellare la possibilità di un giudizio equo, indipendentemente dall'entità del dono stesso.
- Questo argomento venne avanzato da **Jean de Coras**.
- I giudici **devono aborrire i regali. Poiché il regalo acceca anche coloro che hanno la vista chiara e perverte le parole dei giusti (***Esodo 23,8)*
- De Coras affermava: "*siamo compensati dal nostro principe, gli stipendi ci vengono pagati regolarmente ogni trimestre. Inoltre riceviamo le sportule dalle parti per ogni giudizio. Come possiamo accettare di vedere le nostre cucine riempite di cacciagione, selvaggina e altri alimenti forniti da ricchi e da poveri?...*"

I doni nella Francia del XVI° secolo

Il Parlamento di Tolosa dove operava Jean de Coras

- …
- In più l'accettare doni induce i litiganti a **pensar male** del funzionamento della giustizia.
- Eliminare i doni significava per Jean de Coras, deciso sostenitore della sovranità regia, **stringere i legami che univano i giudici al sovrano** e, contemporaneamente, allentare quelli concorrenti, quelli che li **vincolavano invece alle aristocrazie locali**.
  Altrettanto significativo è il fatto che Jean de Coras era un **protestante**.
- Egli formulò, infine, una **vigorosa metafora**:
- "*Per un giudice toccare un dono era come per un pescatore toccare una torpedine. Prima gli addormentava i polpastrelli, poi la mano intera e poi, poco a poco, tutto il resto del corpo*".

I doni nella Francia del XVI° secolo

Il Parlamento di Tolosa dove operava Jean de Coras

- Chi accetta i doni (non di modico valore), accetta di essere governato da regole di in un Codice "**altro**" rispetto a quello riconosciuto dall'ordinamento (il "Codice del Re")
- Tale Codice esprime delle "**regole** proprie", "**dinamiche** peculiari" di potere, **leadership** incerte e un certo grado di reciprocità.
- Chi decide (più o meno consapevolmente) di entrare nel gioco della reciprocità decide anche di **abbandonare lo schema del rapporto pubblico** che è sciolto da ogni reciprocità e che si basa su imparzialità, buon andamento, trasparenza, ecc.

Les Simulachres del la morte (1538), Hans Holbein

L'immagine ritrae uno strano gruppo di giudici.
La figura centrale è il Presidente della Corte, accecato dai doni ricevuti e distratto dal prendere la giusta decisione
I giudici hanno le mani mozze affinché non possano afferrare i doni
Il contendente povero è solo e in disparte
Il giudice porge la mano al ricco che è ripreso nell'atto di mettere la mano nella borsa

Nell'illustrazione completa, si vede la morte che viene a prendersi il giudice.
Il dono legato alla corruzione (che aspetta una reciprocità) non può generare gratitudine, non ha libertà di movimento e **aspetta solo di essere contraccambiato**.

"*Coloro che donano non sono tutte persone generose*"

Baldassarre Castiglione 1478-1529
Diplomatico al servizio della Santa Sede

"*Il dono non basta se non è presente anche il donatore*"
Martin Lutero

la relazione tra donatore e donatario la vera cifra del principio di reciprocità

L'atto amministrativo come "dono"

- Ma c'è una **seconda interpretazione** del dono
- Talvolta l'**atto amministrativo** può essere visto dal beneficiario come un "**dono**" (munus) da parte di chi, nei suoi confronti, detiene un grande potere.
- Nel destinatario del potenziale atto sorge l'obbligo ad **offrire un sacrificio necessario ad ingraziarsi il funzionario pubblico**
- Oppure, una volta ricevuto l'atto, anche se nulla è dovuto in cambio, sorge nel destinatario un **obbligo morale a sdebitarsi**.
- E' la cultura **dell'ex voto (se l'offerta del dono antecedente all'atto) e del "per grazia ricevuta" (se l'offerta del dono è successiva all'atto)** come **remunerazione** per un dono che si vuole ricevere o che si è ricevuto dalla "divinità"
- E' una tradizione antichissima.

Articolo 4 comma 2 del Codice di Comportamento PA

SECONDA PARTE

…In ogni caso, indipendentemente che il fatto costituisca reato, il dipendente non chiede, per sé o per altri, ***regali o altre utilità, neanche di modico valore a titolo di corrispettivo*** *per compiere o per aver compiuto un* ***atto*** *del proprio ufficio…*

SCHEMA TIPICO DEL DONO EX VOTO (PER GRAZIA RICEVUTA)

- **collegamento** tra **regali/utilità richiesta** e **atto da adottare o adottato**

SCHEMA TIPICO DEL DONO EX VOTO (PER GRAZIA RICEVUTA)

- **regali o altre utilità a titolo di corrispettivo**

L'ordinamento mira ad escludere tale schema per tutelare la REPUTAZIONE della pubblica amministrazione

Agnese convince Renzo ad andare dall'Azzeccagarbugli

I Promessi Sposi
Alessandro Manzoni

Pigliate quei quattro capponi, poveretti! a cui dovevo tirare il collo, per il banchetto di domenica, e portateglieli; perché ***non bisogna mai andar con le mani vote da que' signori****.*

…

Lascio pensare al lettore, come dovessero stare in viaggio quelle povere bestie, così legate e tenute per le zampe a capo all'in giù, nella mano di un uomo il quale, agitato da tante passioni, accompagnava col gesto i pensieri che gli passavan a tumulto per la mente. (…) e dava loro di fiere scosse, e faceva sbalzare quelle teste spenzolate; le quali intanto s'ingegnavano a beccarsi l'una con l'altra, ***come accade troppo sovente tra compagni di sventura.***

Il dono nella controversia tra cattolicesimo e chiesa riformata

Il dono. Vita familiare e relazioni pubbliche nella Francia del cinquecento
Natalie Zamon Davis

- Nella dottrina e nel diritto canonico l'idea che la chiesa fosse un'istituzione caratterizzata dal **passaggio dei doni** era solidamente radicata.
- Il sistema cattolico si caratterizzava per una **reciprocità complessa e articolata**, in cui a essere donate erano le cose più diverse, dalle candele di cera alla fede.
- C'era **scambio tra laici e preti**. I laici donavano calici, paramenti e stendardi e denaro, i preti ricambiavano con l'intercessione liturgica, le preghiere e la messa.
- Il denaro elargito per una messa era considerato un **dono**
- Anche le **decime** erano considerate un dono, un'offerta, un'oblazione delle primizie fatta dal popolo al Signore nella persona dei sacerdoti.

Il dono nella controversia tra cattolicesimo e chiesa riformata

Il dono. Vita familiare e relazioni pubbliche nella Francia del cinquecento
Natalie Zamon Davis

- Negli scritti ufficiali **nessuno metteva in evidenza il vincolo o l'obbligo che Dio assumeva** in conseguenza del dono ricevuto (principio di reciprocità)
- Nei testi del XII° secolo "munus" non era associato a "remuneratio", ma a "**cor**" (cuore). Ci si preoccupava di donare a Dio nella giusta disposizione di spirito illustrata dalle offerte dei Re Magi.
- Nella pratica tuttavia, le cose stavano in maniera **assai diversa**.
- Andare a Messa rappresentava per il popolo un dono sotto forma di **sacrificio necessario per avere in cambio un risultato positivo**.
- Tuttavia, in queste forme di scambio, il sacrificio a Dio rappresentava il tentativo di **placare la sua ira** e di indurlo alla riconciliazione (proprio come in moltissimi schemi "pagani")

Il dono nella controversia tra cattolicesimo e chiesa riformata

Il dono. Vita familiare e relazioni pubbliche nella Francia del cinquecento
Natalie Zamon Davis

- In cosa tale sistema prestava il fianco alle critiche dei **riformatori**?
- Nel frequente **degradarsi dei doni tradizionali in pagamenti imposti** (peccato di simonìa), reso più acuto dalle invettive dei protestanti i quali accusavano i preti di far **mercimonio di cose sacre**
- Lo schema protestante, invece, era del tutto **contrario alla reciprocità**.
- **Il Dio di Calvino dona in assoluta libertà.**
- Calvino non sarebbe mai stato disposto ad ammettere che Dio avesse un obbligo, anche minimo, nei confronti di qualche entità esterna.
- "*Dio non può ricevere alcun beneficio da noi*"
- *"A Padre, a padrone, a Dio onnipotente non si può restituire l'equivalente*".
- Ai doni di Dio i cristiani devono rispondere obbedendolo, amandolo, dimostrandogli gratitudine

Il dono nella controversia tra cattolicesimo e chiesa riformata

Il dono. Vita familiare e relazioni pubbliche nella Francia del cinquecento
Natalie Zamon Davis

- Secondo Calvino, tutti i cristiani sono legati da un **obbligo reciproci**, che tuttavia non si qualificano in una struttura rigidamente determinata, in un circuito del dare e ricevere. Gli uomini restano liberi e non legati al vincolo del dono.
- Gli effetti di tale impostazione ricaddero sulla legislazione di **Ginevra** dove Calvino risiedeva.
- Le leggi ponevano **limiti assai rigidi ai doni** e si ispiravano, in parte, alla speranza di imporre un comportamento decoroso in una città di Dio, dall'altra, rappresentava lo sforzo di trasformare i rapporti che accompagnavano lo scambio di doni
- L'impatto fu piuttosto **parziale**. I Codici sottostanti resistettero almeno nel breve-medio periodo

Esiste un unico Codice di Comportamento?

Questione

- Come rappresentare il **dilemma** che sorge nell'animo dei dipendenti pubblici quando si trovano di fronte Codici di comportamento "altri" rispetto a quello riconosciuto dall'ordinamento giuridico?
- Cioè, come **rafforzare le competenze decisionali** dei dipendenti pubblici facendo, al tempo stesso, **emergere i Codici** sottostanti?

REAL-LIFE SCENARIO

- Il dottor Rossi è un funzionario dell'Ufficio "Autorizzazione ed accreditamento strutture sanitarie e sociosanitarie" della Regione XY.
- Purtroppo la moglie del dottor Rossi ha avuto una grave ischemia e le è stata prescritta una ecografia da realizzare con una certa urgenza.
- Il dottor Rossi ricorda di aver recentemente accreditato un poliambulatorio in riferimento all'ampliamento delle attività. Accanto ai servizi di diagnostica strumentale, come le ecografie (tra cui anche quella che deve fare la moglie), il titolare ha intenzione di attivare servizi di fisioterapia e rieducazione funzionale.
- Al dottor Rossi viene in mente di chiedere al responsabile del poliambulatorio, come sorta di corrispettivo dell'atto di accreditamento che gli sta per concedere (le procedure di verifica hanno dato tutte e sito positivo), di poter ricevere la prestazione ecografica per la propria consorte in tempi stretti e con un certo sconto.
- Al dottor Rossi viene in mente questa soluzione in ragione del fatto che:
  - non ritiene che quel comportamento sia commendevole dal momento che l'accreditamento avrebbe luogo a prescindere da tale richiesta
  - egli versa in una grave situazione economica e sa già che dovrà affrontare spese elevate per la riabilitazione della moglie
  - altri funzionari del suo stesso ufficio gli hanno confidato di aver ricevuto prestazioni scontate ed in tempi stretti da ambulatori e poliambulatori della zona; sembra che questo comportamento sia una prassi consolidata dell'ufficio
  - il responsabile dell'ufficio, pur a conoscenza di tali comportamenti, ha sempre ritenuto di non dover intervenire in ragione del fatto che il suo orientamento è: "ognuno è responsabile dei propri comportamenti"
  - lo stesso titolare del poliambulatorio ha più volte fatto capire, al dottor Rossi e agli altri funzionari, che avrebbe piacere a sdebitarsi, intendendo questo comportamento come un "obbligo morale" ed in ragione delle "conseguenze sociali" che ne deriverebbero se non lo facesse.
- Il dottor Rossi deve decidere se richiedere la prestazione scontata ed in tempi stretti per la propria consorte oppure non richiederla.

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
Prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

REAL-LIFE SCENARIO

Il dottor Rossi è un funzionario dell'Ufficio "Autorizzazione ed accreditamento strutture sanitarie e sociosanitarie" della Regione XY. Purtroppo la moglie del dottor Rossi ha avuto una grave ischemia e le è stata prescritta una ecografia da realizzare con una certa urgenza…

EVENTO CRITICO

DILEMMA ETICO

Il dottor Rossi deve decidere se richiedere la prestazione scontata ed in tempi stretti per la propria consorte oppure non richiederla.

OPZIONE 1

Il dott. Rossi decide di non fare tale richiesta

OPZIONE 2

?

OPZIONE 3

?

OPZIONE 4

Il dott. Rossi decide di fare tale richiesta

IL DILEMMA DEL DOTTOR ROSSI

Cosa dice l'OCSE in merito ai doni

Towards a sound integrity management
OCSE

- Il principio generale è che i dipendenti pubblici **sono tenuti a non chiedere o accettare regali o mance** da individui o organizzazioni che possono influenzare la loro imparzialità.
- Tuttavia, in pratica **non è sempre realistico e talvolta anche non auspicabile vietare rigorosamente** tutti i tipi di regali utilità.

Cosa dice l'OCSE in merito ai doni

Towards a sound integrity management
OCSE

- invece di optare per una politica 'a tolleranza zero', le amministrazioni sono incoraggiate a scegliere di sviluppare un orientamento più **sfumato**
- Occorre essere consapevole del **rischio** che è tipicamente proprio degli strumenti fortemente basati su **regole/procedure**. Essi tendono a **indebolire la capacità** dell'individuo e la disponibilità a mettere in discussione il proprio processo decisionale etico.
- Quando le persone si confrontano con le regole, vi è un rischio significativo che si concentreranno su una **rigida applicazione della regola**, piuttosto che sul **principio etico sottostante.**

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
Prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

Cosa dice l'OCSE in merito ai doni

OECD

Towards a sound integrity management
OCSE

- Le amministrazioni potrebbero anche optare per opzioni **meno formali**.
- Invece di avere una policy specifica, potrebbero sviluppare una **policy dei casi concreti** attraverso **incontri** (*ad esempio di formazione valoriale, NDR*).
- Questo approccio ha il forte vantaggio di **coinvolgere realmente i dipendenti** a sviluppare una comprensione comune
- Si analizza in modo ottimale il processo decisionale etico rafforzando le competenze e l'impegno a conformarsi sulla base di **soluzioni concordate**

Considerazione finali

Il dono. Vita familiare e relazioni pubbliche nella Francia del cinquecento
Natalie Zamon Davis

- Quando si trascura il "**registro del dono**", una delle conseguenze è che non ci si accorge di quanto spesso esso sia presente nel mondo che ci circonda
- La **teoria dell'economia di mercato è parsa inadeguata** a descrivere la condotta e le motivazioni umane nello scambio di beni e servizi e a mostrare come i sistemi si autoregolino
- Oggi una **discussione sui doni buoni e cattivi** potrebbe rappresentare un'utile integrazione al dibattito che si va costruendo su interesse pubblico e interesse privato

La formazione valoriale

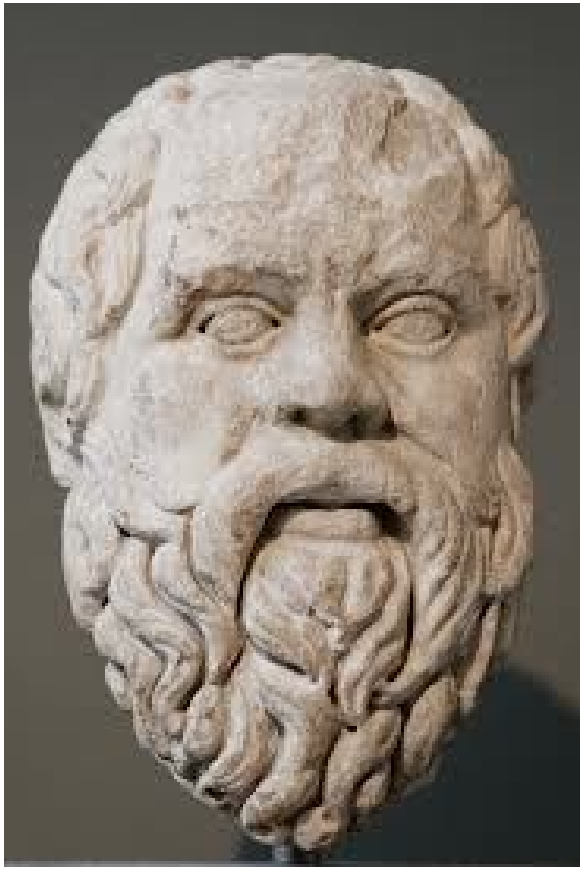
Prevenzione della Corruzione

Legge n.190/2012

Il **Piano Nazionale Anticorruzione** stabilisce che le amministrazioni dovranno attivare percorsi formativi su due livelli:

- livello **specifico**, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio;
- livello **generale**, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (**approccio contenutistico**) e le tematiche **dell'etica e della legalità** (**approccio valoriale**).

La formazione valoriale



Formazione generale con approccio valoriale

•"*Le amministrazioni debbono avviare apposite* ***iniziative formative sui temi dell'etica e della legalità****: tali iniziative debbono* ***coinvolgere tutti i dipendenti ed i collaboratori*** *a vario titolo dell'amministrazione, debbono riguardare il contenuto dei* ***Codici di comportamento e il Codice disciplinare***" (PNA).

La formazione valoriale

Formazione generale con approccio valoriale

*"…e devono basarsi prevalentemente sull'**esame di casi concreti**; deve essere prevista l'organizzazione di appositi focus group, composti da un numero ristretto di dipendenti e guidati da un animatore, nell'ambito dei quali vengono esaminate ed affrontate **problematiche di etica calate nel contesto dell'amministrazione** al fine di far emergere il **principio comportamentale eticamente adeguato nelle diverse situazioni**"* (PNA)

I 4 step della formazione valoriale (all'etica e alla legalità)

1

Funzionari, dirigenti e politici si incontrano per elaborare una narrazione dei dilemmi etici che incontrano nel loro lavoro
(dilemma gathering session)

I 4 step della formazione valoriale (all'etica e alla legalità)

2

Nella seconda sessione i partecipanti analizzano i dilemmi (le forze che agiscono) e discutono le possibili implicazioni individuali, organizzative e sociali delle scelte operate.
(dilemma analyzing session)

I 4 step della formazione valoriale (all'etica e alla legalità)

3

Un gruppo più ristretto di rappresentanti di funzionari, dirigenti e politici guidati dal R.P.C. pianifica le azioni organizzative/formative necessarie per ridurre il rischio di scelte non etiche.
(planning session)

I 4 step della formazione valoriale (all'etica e alla legalità)

4

Nell'ultima sessione i partecipanti vengono consultati in merito alla ridefinizione delle regole (integrazione del Codice di Comportamento) in base all'esperienza di apprendimento fatta.
(coding session)

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
Prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

…per la verità esisterebbe un 5° step della formazione valoriale…
(quello nascosto)

5

LE PERSONE RICOMINCIANO A PENSARE!!!

MASSIMO DI RIENZO
Website: @spazioetico
Email: m_dirienzo@hotmail.com
Tel. 3334158347
Linkedin: it.linkedin.com/in/massimodirienzo/
Skype: massimo.di.rienzo

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

BUON LAVORO!!!