

Integrità della Pubblica Amministrazione

## Ma l'integrità è un problema del singolo o dell'organizzazione?

di Bruno Susio - Esperto di innovazione della PA locale, presidente e componente di numerosi OIV e Nuclei di valutazione di Enti pubblici

La riforma avviata con la Legge n. 190/2012 (Legge Severino) in materia di prevenzione della corruzione e di norme sulla trasparenza pone al centro della vita della Pubblica amministrazione una domanda chiave: l'integrità del funzionamento della PA deve essere lasciata al comportamento individuale dei singoli o è un tema di cui l'organizzazione deve farsene carico? Gli esperti di PA sanno che la norma è in questo caso all'avanguardia e chiarisce in maniera inequivocabile il ruolo dell'organizzazione nel garantire e promuovere comportamenti virtuosi ovvero stigmatizzare e reprimere eventuali comportamenti contrari. A distanza di circa quattro anni dalla comparsa della Legge n. 190/2012, si stanno cominciando a vedere i primi risultati. Forse non ancora sufficienti per affermare che il percorso è definitivamente in linea con quanto ci si auspica. Lo dimostrano i dati forniti da ANAC e anche da ricerche effettuate ad hoc per comprendere il grado di reale impatto sull'organizzazione delle misure di prevenzione della corruzione. Perché è nostra convinzione (e non solo...) che se non cambia l'organizzazione del lavoro non cambiano i comportamenti delle persone.

### Integrità della PA. Il rischio etico - Comportamenti individuali e prevenzione della corruzione (1)

“Corruption is a crime of calculation, not passion”. Così scrive Robert Klitgaard nel suo *paper* del 1997 “International cooperation against corruption”. Ma le definizioni della corruzione possono essere varie. Secondo *Transparency International*, l'organizzazione globale non governativa e *no profit* che si occupa di prevenire e contrastare la corruzione, essa è vista generalmente come “Abuse of entrusted power for private gain”. Per Rogow e Lasswell, nella loro opera “Power, corruption and Rectitude” del 1963, essa consiste nel trasgredire l'interesse comune ponendo al di sopra di esso l'interesse particolare. Mentre il Piano Nazionale Anticorruzione del 2013 la definisce come un “abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”.

La corruzione è quindi un fenomeno che vede lo scambio fra almeno tre soggetti: il corrotto, il cor-

ruttore e la società o la collettività che risente di questo rapporto illecito.

La corruzione è quindi un abuso, soprattutto presente in una dimensione individuale, che però ha dei riverberi e dei riscontri negativi nella dimensione collettiva. Fatto evidenziato di per sé già nel termine stesso, che sottolinea un'idea di frattura e persino di tradimento del singolo nei confronti della moltitudine. “Corruzione, sprechi e inefficienza si alimentano a vicenda, in un processo circolare, e producono le medesime conseguenze” (2).

L'incidenza del fenomeno corruttivo è tanto più caratterizzabile dal fatto di essere sommerso. Esso è uno scambio occulto e non visibile, di cui non si può rendere pubblico il contenuto, perché si andrebbe contro la legge o la morale. Da ciò ne deriva che per comprendere come cambia la corruzione non si debba guardare e analizzare soltanto l'azione della magistratura. Essa è la punta dell'iceberg del problema, quello giudiziario, mentre il resto è nascosto.

L'evoluzione di questo cancro nella storia italiana non è però certamente recente.

(1) Si ringrazia il dott. Samuele Motta, Ricercatore presso l'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli studi di Milano - CROSS, per gli spunti forniti.

(2) Alberto Vannucci, *Atlante della Corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

Sono molti i casi nella storia repubblicana in cui non risulta rispettato il principio per cui “chi ha un incarico pubblico [...] risponde a una doppia istanza etica, individuale e sociale, perché deve dare conto delle sue scelte anche alla comunità” (3). Non occorre certo qui ricordare tutti i casi più noti, perché ci vorrebbe almeno un numero monografico espressamente dedicato.

Senza dimenticare poi che la corruzione è l'autostrada che la mafia trova a sua disposizione per aggredire gli appalti, per sfruttare le false perizie, per “aggiustare” le sentenze e ottenere le omissioni più utili.

La corruzione è quindi una questione di coscienza personale e di consapevolezza; soprattutto se è vero che “la vera forza della mafia sta fuori dalla mafia, la presenza straripante del fenomeno mafioso nella società italiana nasce solo da un'abdicazione collettiva e capillare alle proprie responsabilità” (4).

E se l'organizzazione lascia i portoni aperti, la coscienza è più facilitata a essere indotta in tentazione (come diceva il grande Totò in uno dei suoi tanti film “La tentazione fa l'uomo...”).

## **Alcune recenti vicende di non integrità: Mose, EXPO, Mafia Capitale e altri...**

All'incirca dopo il 2010 vi è stato un aumento sui giornali di casi relativi alla corruzione, vedendo come protagonisti principalmente privati imprenditori in relazione illecita con politici e funzionari che trattano molto spesso affari relativi ad appalti. I fatti più eclatanti degli ultimi tempi sono certamente tre: lo scandalo del MOSE, gli intrecci corruttivi di EXPO e le indagini di Mafia Capitale.

Il primo è consistito in uno scambio di favori e denaro fra imprenditori e politica, per garantire ai primi gli appalti di una grande opera pubblica. Gli scandali EXPO e Mafia Capitale propongono invece una logica differente; dimostrando come vi sia stato un “salto di qualità” del tessuto pubblico - politico italiano della corruzione, che non risparmia gli Enti Locali, dalle Regioni ai Comuni. Entrambe le situazioni mostrano, infatti, come il processo corruttivo non si limiti più ad uno scambio fra soldi e decisioni politiche o amministrative, ma mostrano come lo stesso ambiente amministrativo si sia troppo spesso fatto perfetto *humus* per il dilaga-

re della corruzione, creando una sorta di area grigia di professionisti all'interno degli apparati burocratici.

EXPO e Mafia Capitale sottolineano come il mondo corruttivo sembri essersi tramutato esso stesso in un mondo illegale a sé stante, retto da una propria struttura, in cui vige uno scambio fra le sole risorse pubbliche. “Il soggetto pubblico crea o incoraggia a nascere una società formalmente privata, partecipandovi attraverso persone a lui vicine (...) la società privata esiste e prospera, nel caso, grazie a relazioni e a protezioni pubbliche. Ha una forza radicata nella sfera pubblica e per questo vince commesse e appalti attingendo a specifiche risorse di cui dispone, come in un forziere esterno: promettendo all'interlocutore una nomina o una consulenza in una società partecipata, un posto di assessore, una carriera di partito o una promozione in servizi (burocrazie, ospedali) sotto controllo pubblico” (5). Si crea così un sistema che si ramifica e si sviluppa, creando un *network* di favori grazie ai numerosi scambi che possono avvenire fra i diversi livelli della struttura amministrativo - politica e le sue diverse compagini; sistema che può promettere non solo denaro, ma persino carriere. “Il caso romano di Mafia Capitale insegna che il punto d'arrivo sul piano dei comportamenti sembra infatti essere una criminalità strutturata dei colletti bianchi [...], un sistema dove si comprano decisioni pubbliche con decisioni pubbliche” (6).

La corruzione sembra così oggi essere una sorta di viatico di mobilità professionale e non più solo di arricchimento illecito.

## **L'integrità della PA è un grosso problema italiano**

“Il vero problema del Paese, ciò che pesa sulla qualità civile del Paese, è l'accoppiata mafia - corruzione. Se noi non siamo convinti di questo, se non pensiamo che la coppia mafia - corruzione fa dell'Italia un'anomalia nel consesso dei Paesi civili, [allora non ci rendiamo conto che] è proprio questa accoppiata che pesa sulla nostra immagine internazionale, pesa sulle nostre finanze, pesa sulla qualità della vita sociale. È di fronte a questo che bisogna porsi le domande (...)” (7).

(3) Nando dalla Chiesa, *Dibattito sulla didattica antimafia*, Milano, 19 dicembre 2014.

(4) Nando dalla Chiesa, *La scelta Libera. Giovani nel movimento antimafia*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2014.

(5) [www.cross.unimi.it/secondo-rapporto-trimestrale-sulle-aree-settentrionali](http://www.cross.unimi.it/secondo-rapporto-trimestrale-sulle-aree-settentrionali).

(6) Nando dalla Chiesa, *Dibattito sulla didattica antimafia*, Milano, 19 dicembre 2014.

(7) Nando dalla Chiesa, Corso di formazione per docenti *Cambiare la didattica per cambiare la società. Ripensare la didattica antimafia*, Milano, 27 febbraio 2015.

Questa considerazione rappresenta e sintetizza nella sua drammaticità quello che per l'Italia si presenta da tempo come un annoso e apparentemente insormontabile problema, quello relativo alla corruzione. Numerose ricerche collocano, infatti, l'Italia in posizioni ben poco lusinghiere rispetto agli altri Paesi, sia nel mondo, sia in Europa, proprio riguardo ai temi della corruzione (8), confermando una sorta di "differenziale etico" (9) che sembra separare ormai l'Italia dagli altri Paesi europei.

Partendo da *Transparency International*, gli ultimi dati forniti nel 2015 evidenziano un'Italia che si colloca all'incirca all'ottantesimo posto su 174 Paesi analizzati nel mondo e all'ultimo posto nei Paesi dell'area UE e dell'Europa Occidentale, insieme a Bulgaria, Grecia e Romania.

È interessante anche osservare il fatto che ISTAT, primo fra gli istituti di ricerca europei ed occidentali, ha deciso di inserire un modulo specifico dedicato alla corruzione nell'indagine sulla sicurezza dei cittadini 2014/2015 (10).

"La percezione di un'estesa circolazione di tangenti alimenta sfiducia e insoddisfazione verso le istituzioni, delegittima i meccanismi della rappresentanza e i partiti, premia gli imprenditori ammanigliati col potere, scoraggia gli investimenti produttivi, distorce la competizione democratica a vantaggio dei corrotti, rallenta il ricambio della classe dirigente, genera spinte collusive tra partiti ed esponenti politici, cementati dal reciproco potere di ricatto" (11).

## La visione "rivoluzionaria" della Legge n. 190/2012

La prevenzione alla corruzione è un'attività davvero molto complicata, come sa bene chi se ne occupa, e non può garantire l'ottenimento di risultati in tempi brevi. Questo perché essa consiste in una serie di azioni che prevedono il tentativo di inserire quelli che si potrebbero considerare alla stregua di "anticorpi" in un sistema malato, come abbiamo visto e sappiamo essere il sistema politico - amministrativo e burocratico italiano. Grazie a ciò si cerca di far sì che le parti "sane" possano essere in

grado di reagire e opporsi a ciò che non è sano e riescano a prevalere.

La lotta alla corruzione è una faccenda molto complessa, alla stregua della lotta alle organizzazioni criminali; in quanto fenomeno corruttivo e fenomeno mafioso sono "due facce della stessa medaglia" (12). Mentre, infatti, le organizzazioni criminali sono un sistema estraneo che cerca di inserirsi ed agire in maniera parassitaria, la corruzione potrebbe non lasciare traccia alcuna, potrebbe nascondersi persino dietro la perfezione delle cose, non incidendo necessariamente in maniera diretta sulle strutture (13).

La c.d. Legge Severino, la Legge n. 190/2012, ha cercato di dare risposta a questo annoso problema muovendosi lungo tre direttrici principali: l'intervento sulla Pubblica amministrazione, la creazione di un nuovo sistema di trasparenza e l'investimento sulla probità.

La prima direttrice, l'intervento sulla Pubblica amministrazione, si basa sulla convinzione che nella PA stessa ci sono energie sane che possono aiutare la lotta alla corruzione. La convinzione è che nessuna azione può essere condotta se non coinvolgendo le forze presenti all'interno della PA stessa, secondo la logica per cui chi opera in un ente può capire meglio la situazione e può fare un'analisi dei rischi migliore. La chiave è rappresentata dai Piani di prevenzione alla corruzione e dalla loro effettiva messa in atto delle azioni di contrasto.

La seconda direttrice, la trasparenza della PA, propone un sistema di rappresentazione dell'azione amministrativa nuovo, che dovrebbe essere sia un meccanismo di controllo sia uno strumento di partecipazione democratica, per coinvolgere e mettere a conoscenza dell'operato degli enti utenza, *stakeholders* e cittadini.

Infine la terza direttrice, l'investimento sulla probità, si pone il problema del fatto che in Italia il sistema richiede norme giuridiche che in altri Paesi, soprattutto europei, non sono assolutamente necessarie, in quanto sono supplite da un'etica comune che funge da controllore (14).

Il Piano Triennale per Prevenzione della Corruzione (PTPC) diventa dunque, nello spirito della Leg-

(8) N. Fiorino - E. Galli, *La corruzione in Italia. Un'analisi economica*, Il Mulino, Bologna, 2013.

(9) Alberto Vannucci, *Atlante della Corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

(10) [schedefontidati.istat.it/mediawiki/index.php/Indagine\\_sulla\\_Sicurezza\\_dei\\_cittadini](http://schedefontidati.istat.it/mediawiki/index.php/Indagine_sulla_Sicurezza_dei_cittadini).

(11) Alberto Vannucci, *Atlante della Corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

(12) Parole pronunciate da Don Luigi Ciotti, Presidente di

Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, a Bologna il 21 marzo 2015 in occasione della Giornata della memoria e dell'impegno.

(13) Come nel racconto di Italo Calvino dal titolo "Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti", uscito su *la Repubblica* il 15 marzo 1980.

(14) Come lo stabilire regole sulle cariche elettive o non elettive, legate ad esempio alla non eleggibilità se si è condannati o ai conflitti di interessi vigenti e potenziali.

ge n. 190/2012, il documento principale di programmazione delle iniziative che l'ente mette in atto per consentire all'organizzazione di dotarsi delle misure idonee a prevenire i comportamenti non integri del personale ma anche di tutti coloro che operano all'interno e con la Pubblica amministrazione.

Le organizzazioni pubbliche che hanno meglio interpretato il vero senso della Legge n. 190/2012 hanno infatti cercato di incidere in maniera profonda sui meccanismi organizzativi (procedure, sistemi, ruoli ecc.) al fine di creare le condizioni perché i comportamenti non in linea con le esigenze di integrità non possano trovare terreno fertile sul quale innestarsi. Cioè creando barriere di protezione a quei processi che, esposti maggiormente al rischio, richiedono un presidio più attento e più organico.

Sotto questo aspetto, le esperienze più avanzate hanno adottato modalità per lo sviluppo delle indicazioni previste dalla Legge n. 190/2012 che, da un punto di vista metodologico, si rifanno a due approcci ben noti nell'analisi organizzativa, considerati di eccellenza e efficacemente sperimentati da numerose organizzazioni:

- l'approccio dei sistemi normati;
- l'approccio mutuato dal D.Lgs. n. 231/2001.

L'approccio dei sistemi normati (soprattutto le norme della famiglia ISO UNI EN 9000, inerente la certificazione di qualità dei processi) si fonda sul principio di documentabilità e misurabilità delle attività svolte, per cui, in ogni processo, le operazioni e le azioni devono essere verificabili, in modo che sia sempre attestata la responsabilità della progettazione, della validazione, dell'autorizzazione, dell'effettuazione delle attività; e sul principio di documentabilità dei controlli, per cui ogni attività di supervisione o controllo deve essere documentata e firmata da chi ne ha la responsabilità. In coerenza con tali principi, discende la necessità di formalizzare procedure, *check-list*, criteri, indicatori di qualità e altri strumenti gestionali in grado di garantire omogeneità, oltre che trasparenza e equità. Rifarsi al modello metodologico dei sistemi normati permette di attivare alcuni accorgimenti organizzativi molto utili in termini di trasparenza e integrità, quali ad esempio:

- la turnazione tra gli operatori che svolgono le attività più a "rischio" (quali ad esempio controlli, istruttorie di autorizzazioni o permessi, ecc.), in quanto le procedure rendono palesi i compiti, facilitano l'inserimento di operatori meno esperti e garantiscono che vengano realizzate le attività previ-

ste, mettendo in condivisione il patrimonio conoscitivo dei più esperti;

- la garanzia dell'omogeneità e la memoria storica ("evidenze") delle valutazioni effettuate, grazie alla creazione di strumenti operativi (*check-list*, modelli interni per verbali di sopralluoghi, ecc.) in grado di supportare gli operatori nello svolgimento delle loro attività.

Il D.Lgs. n. 231/2001 ("Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica"), non applicabile nell'ambito pubblico, prevede che l'organizzazione non sia responsabile per i reati commessi (anche nel suo interesse o a suo vantaggio) se prova che l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi, se il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, se le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione e se non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo. Lo stesso Decreto legislativo indica come i modelli di organizzazione e di gestione devono individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati e prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire.

L'approccio mutuato dal D.Lgs. n. 231/2001 porta a prevedere accorgimenti organizzativi quali ad esempio:

- la distinzione tra ruoli operativi e di controllo o validazione, evitando che all'interno dell'organizzazione la stessa persona possa gestire per intero tutte le attività di un procedimento soggetto a rischi in termini di trasparenza o integrità, soprattutto se le attività non sono "routinarie" ma prevedono valutazioni o scelte "discrezionali";

- l'attenzione ad evitare la creazione di operatori "iper-specializzati", favorendo nei limiti del possibile e in relazione alle dimensioni dell'organizzazione, i cambi di mansioni e di responsabilità nel tempo e puntando sulla polifunzionalità del personale - elemento questo che garantisce una maggiore fungibilità e sostituibilità degli operatori e minimizza il costituirsi di "centri di potere" autoreferenziali;

- il ricorso, ove l'attività di controllo o di verifica non può essere effettuata nella totalità di casi, a si-

stemi statistici predefiniti (es., piani di campionamento), in modo da poter successivamente motivare la selezione di una situazione a scapito di altre; l'assenza di sistemi oggettivi e legati alla casualità in queste situazioni può essere facilmente assimilata ad un eccesso di discrezionalità.

L'utilizzo di principi tipici di *risk management* (gestione del rischio) nella valutazione della priorità dei rischi, sulla base di due variabili: la probabilità che un rischio si manifesti e l'impatto dell'eventuale manifestazione; tanto più è probabile l'accadimento e grave l'impatto di un rischio, tanto più è necessario mettere sotto controllo le situazioni in cui il rischio può manifestarsi.

Un altro aspetto che caratterizza le esperienze di maggior successo nell'applicazione della Legge n. 190/2012 è la capacità di incidere in modo sistemico sull'intera organizzazione. Infatti, uno dei pericoli più comuni, in ambito di sistemi di garanzia dell'integrità e trasparenza dei comportamenti, è quello di focalizzarsi sugli aspetti "alti" del problema, limitandosi a identificare i rischi e a definire e condividere impegni per evitare che tali situazioni si verifichino. È invece opportuno che, come per tutti i processi di cambiamento "duraturi", si affronti nel contempo sia il livello "direzionale-strategico" che il livello "operativo-gestionale", affrontando le situazioni in cui tali rischi tipicamente si annidano.

Se infatti è essenziale il coinvolgimento e la condivisione da parte del vertice dell'ente, è soltanto agendo sui processi - attraverso la progettazione, la stesura e l'adozione di strumenti operativi (procedure, *check-list*, piani di campionamento, ecc.) - che si può eliminare o almeno mitigare il rischio che l'integrità o la trasparenza vengano meno a causa di comportamenti o scelte del personale. Tutti gli strumenti messi in atto devono essere sperimentati, validati ma successivamente resi cogenti, esattamente come le procedure a garanzia della sicurezza o della qualità dei processi.

Un approccio che enfatizzi il solo livello "direzionale-strategico" potrebbe portare a una utile condivisione dei principi ma nel contempo inciderebbe poco sull'effettivo rischio che siano commesse in futuro azioni lesive dell'integrità o della trasparenza. Viceversa, un approccio che enfatizzi il solo livello "operativo-gestionale" porterebbe probabilmente a benefici localizzati ma senza che la "messa a sistema" di tali approcci effettivamente possa caratterizzare l'amministrazione nel suo insieme e la sua immagine verso la comunità.

## **Come intervenire sull'organizzazione per minimizzare i rischi?**

La Legge n. 190/2012 prevede che l'ente identifichi i processi a maggior esposizione sotto il profilo dell'integrità e ne valuti - con opportune modalità oggettive rappresentate in una "mappa" - il livello di rischio. La logica è quella del c.d. *risk management*. Il passo successivo, che rende attuativo il Piano triennale di prevenzione della corruzione, è legata alla progettazione delle azioni e dei sistemi di controllo che si possono mettere in campo per prevenire o - se già manifestatisi - mitigare i rischi individuati nelle precedenti fasi del percorso. Per ognuno dei processi della mappa identificato come "critico" in relazione al proprio indice di rischio, pertanto, devono essere progettate misure (azioni o sistemi di controllo) finalizzate a prevenire i rischi individuati e per le quali deve essere garantita la documentabilità dell'attività svolta. In alcuni casi le misure previste possono essere obbligatorie - se la loro applicazione discende da prescrizioni normative - ma in altri casi si può trattare di accorgimenti organizzativi o procedurali non dettati dalla legge.

La completezza del Piano e la sua copertura rispetto ai rischi identificati si ha solo se viene formalizzata almeno una misura per ogni rischio stimato come prevedibile e non per ogni processo, in quanto lo stesso processo può essere caratterizzato da più rischi, di natura diversa e che quindi necessitano di azioni preventive diverse. L'azione che può essere progettata, ad esempio, per minimizzare il rischio di "disomogeneità delle valutazioni" in ambito di verifica della completezza di un'istanza di concessione non può infatti essere la stessa che minimizza il rischio di "Assenza di criteri di campionamento" nei controlli da effettuare, pur appartenente allo stesso processo.

Per tutte le azioni e i sistemi di controllo previsti e non già in essere all'interno dell'organizzazione, è opportuno che siano definiti tutti quegli elementi utili a garantire - in logica di *project management* - la successiva realizzabilità delle attività; verificando la coerenza con quanto già in uso all'interno dell'organizzazione per la codifica dei progetti, oltre a evidenziare quali sono le misure obbligatorie in quanto legate a prescrizioni normative, devono essere definiti:

- i tempi nei quali si stima possibile realizzare tale misura;
- le responsabilità attuative per la sua realizzazione e messa a regime;

- la presenza di eventuali risorse finanziarie necessarie.

Con riferimento all'aspetto temporale, pur essendo assolutamente legittimo indicare liberamente la scadenza di ogni azione, si consiglia di tenere conto del fatto che il Piano è per sua natura triennale e che quindi non è opportuno pianificare tutte le azioni con un orizzonte temporale troppo ristretto, quanto piuttosto spalmarle nel triennio, possibilmente utilizzando come "bussola" la obbligatorietà della misura e l'indice di rischio del processo, in modo che si verifichi che le misure cogenti per norma siano attuate e che i processi più critici siano messi sotto controllo prima di quelli meno critici. Inoltre, se la legge impone un formale aggiornamento annuale (adozione del Piano entro il 31 gennaio di ogni anno - art. 1, comma 8 della Legge n. 190/2012) e sia auspicabile - al di là delle richieste formali da parte di ANAC - un aggiornamento almeno semestrale del Piano stesso, potrebbe rendere più agevole il monitoraggio delle azioni definire scadenze temporali coincidenti con la fine del primo o del secondo semestre dell'anno.

L'individuazione delle responsabilità attuative è fortemente dipendente dalla dimensione dell'organizzazione e dal modo con cui questa è articolata al proprio interno. In termini generali, comunque, è da evitare l'eccessivo accentramento dei compiti attuativi in capo alle funzioni apicali, anche in relazione all'importanza che la legge stessa assegna al coinvolgimento e alla sensibilizzazione del personale dell'ente. Sono auspicabili quindi, nei limiti del possibile, il ricorso a delega e a responsabilizzazione dei livelli intermedi, almeno come destinatari delle azioni che incidono direttamente sull'operatività.

Per quanto concerne infine l'aspetto finanziario, occorre prestare attenzione, qualora siano previsti costi, che vi sia la adeguata coerenza con le disponibilità previste nei relativi strumenti di pianificazione finanziaria; si evidenzia comunque come sia-

no gli aspetti organizzativi quelli su cui si incide maggiormente in un Piano di questo tipo e i costi delle misure previste sono in genere più legati all'impegno di tempo, più che ad acquisti di beni o alla necessità di supporto esterno.

In tutti i casi, è necessario tener presente in questa fase come l'elemento essenziale di tale programmazione sia la fattibilità delle azioni previste, in termini di "capacità tecniche", di "tempo a disposizione" e di "disponibilità finanziaria"; come ben sanno gli esperti di *project management*, ove non si avesse la disponibilità delle risorse necessarie, è possibile prevedere una dilatazione dei tempi di realizzazione delle azioni o uno spostamento dell'avvio, onde evitare la certezza del non raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

Come ben evidenziato del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), possono essere inserite all'interno del Piano misure preventive di carattere trasversale, cioè comuni a più rischi e a più azioni, quali ad esempio la trasparenza, l'informatizzazione dei processi o il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali, in molti casi obbligatorie.

Oltre a prevedere la messa in campo di nuove misure preventive, anche le azioni, gli strumenti e i sistemi di controlli interni eventualmente già presenti o in uso devono essere inseriti all'interno del Piano triennale di prevenzione della corruzione, se efficaci e in linea con i principi della norma. Tale eventualità - generalmente verificata in ogni ente - è da considerare un elemento positivo dell'approccio, in quanto valorizza quanto già sviluppato in autonomia e, spesso, con le stesse finalità, motivando gli artefici. Così come la redazione del Piano può essere l'opportunità per formalizzare - e rendere pertanto "regola" - una prassi o un *modus operandi* presente ma non ancora completamente diffuso all'interno dell'ente, motivando il passaggio con l'esigenza che solo in tal modo è possibile fornire l'evidenza richiesta dalla normativa.

## Esempio di misure e azioni per la prevenzione della corruzione nel PTPC

Ambito	Processo	Rischi prevedibili	Azioni possibili
Edilizia Privata	Gestione degli atti abilitativi	Disomogeneità delle valutazioni	Rischio "Disomogeneità delle valutazioni" Esplicitazione della documentazione necessaria per l'attivazione delle pratiche e delle richieste di integrazione, per tipologia di procedimento Codificazione dei criteri di controlli sulle dichiarazioni Verifica della conclusione di tutte le pendenze autorizzatorie relative all'immobile Compilazione di check list puntuale per istruttoria Pubblicazione di FAQ o pareri interpretativi da parte della commissione edilizia Previsione di pluralità di firme sull'istruttoria
		Non rispetto delle scadenze temporali	Rischio "Non rispetto delle scadenze temporali" Pubblicizzazione del calendario sedute commissione Definizione di tempi minimi per la presentazione o integrazione delle pratiche Procedura formalizzata e informatizzata che garantisca la tracciabilità delle istanze e tiene conto dell'ordine cronologico di arrivo salvo motivate eccezioni Monitoraggio periodico dei tempi di evasione istanze, per tipologia di procedimento

## Esempio di articolazione di azioni preventive, con evidenza degli elementi utili a monitorarne l'efficacia

Processo	Rischio	Azioni possibili	Indicatore di efficacia	Tempistica di attuazione	Responsabile dell'attuazione dell'azione	Eventuali oneri finanziari	Note
Gestione degli abusi edilizi	Discrezionalità nell'intervenire	Procedura formalizzata a livello di Ente per la gestione delle segnalazioni esterne o di uffici interni ed effettuazione dei relativi controlli per i provvedimenti conseguenti	Realizzazione attività	Entro dicembre 2014	Dirigente Area Tecnica	...	
		Formalizzazione di criteri per la verifica di ufficio	Realizzazione attività	Entro giugno 2014	Responsabile Edilizia Privata	...	
	Non rispetto delle scadenze temporali	Monitoraggio periodico dei tempi di realizzazione dei controlli	Monitoraggio trimestrale	Entro giugno 2014	Responsabile Edilizia Privata	...	
		Differenziazione delle modalità di intervento a seconda della gravità potenziale dell'abuso (urgenza)	Realizzazione attività	Entro giugno 2015	Dirigente Area Tecnica	...	

La messa in evidenza delle azioni preventive e dei sistemi di controllo rappresenta in un certo senso il cuore del Piano triennale di prevenzione della corruzione ma non soddisfa tutte le esigenze che la norma attribuisce a quest'ultimo documento; è infatti necessario che in parallelo - e in funzione di quanto viene esplicitato all'interno delle azioni - l'ente definisca anche alcuni aspetti di carattere organizzativo generale, in coerenza con quanto previsto dalla Legge n. 190/2012 e con la propria dimensione organizzativa. Tali aspetti - ben schematizzati anche nel PNA - concernono tematiche di centrale importanza per la garanzia della efficace prevenzione del fenomeno corruttivo, quali:

- i codici di comportamento (esplicitando l'adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici, i meccanismi di denuncia delle violazioni ad esso e l'Ufficio competente a emanare pareri sulla sua applicazione);
- i criteri di rotazione del personale che si intendono prevedere;
- le disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- le modalità con cui sono disciplinati incarichi e attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- le direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al

conferimento e la verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità;

- la verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- i controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad Uffici;
- le misure per la tutela del *whistleblower* (termine inglese per indicare il dipendente pubblico che segnala illeciti);
- la predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
- il sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal Regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- il sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti, evidenziando eventuali ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- le iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive e in generale nell'organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del Piano, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

Tali elementi, oltre ad essere considerati come "nucleo minimo" di dati e informazioni che costituiscono il Piano, devono essere periodicamente trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica in formato elaborabile per le opportune analisi; molti di questi aspetti concernono in realtà adempimenti che attraverso il Piano vengono messi "a sistema" in modo più organico.

Particolare attenzione merita invece l'aspetto inerente ai criteri di rotazione del personale dirigenziale e con funzioni di responsabilità (ivi compresi i responsabili del procedimento) operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione; appare infatti evidente come tale misura - di indiscutibile utilità - presenti tuttavia almeno due elementi di possibile criticità nella sua applicazione:

- la difficile realizzabilità in realtà di piccola o medio-piccola dimensione, in quanto spesso non sono presenti all'interno dell'organizzazione professionalità in grado di "ruotare" mantenendo i requisiti professionali e/o di legge per ricoprire il ruolo;
- il rischio - nelle realtà di tutte le dimensioni - che la rotazione mini in qualche modo la continuità dell'azione amministrativa e di riflesso la qualità della prestazione resa dall'organizzazione, in quanto si perderebbe quel patrimonio conoscitivo tipico di chi ricopre da tempo un determinato ruolo.

Sebbene il PNA stesso permetta all'ente di esplicitare le motivazioni che possono legittimamente impedire l'attuazione di tale principio, si ritiene al-

très opportuno evidenziare come tale aspetto possa in realtà essere uno stimolo a modificare situazioni in essere, soprattutto nei casi in cui vi sia il sentore di una eccessiva autoreferenzialità di qualche responsabile, che può essere il fertile *humus* per rischi ben più impattanti. Pur necessitando di tempi spesso non brevissimi, un accorgimento organizzativo meno "incisivo" della rotazione come ad esempio la polifunzionalità (cioè fare in modo che più persone siano in grado di svolgere le stesse mansioni, in modo da poter essere periodicamente alternate) appare un significativo passo nella direzione indicata dal PNA. Anche nelle realtà più piccole, l'evoluzione istituzionale in atto verso forme di associazione e di fusione di enti di piccole dimensioni, dovrebbe a regime permettere di alternare più operatori nei ruoli più a "rischio".

A proposito di rotazione e buone prassi si riporta nel box che segue un caso concreto messo in atto presso il corpo di Polizia Locale del Comune di Lecco.

**Polizia Locale del Comune di Lecco  
Attuate le azioni del Piano per la prevenzione dei fenomeni di corruzione,  
compresa quella della rotazione del personale.**

*[fonte: relazione interna del servizio per il monitoraggio delle misure anticorruzione]*

Nell'anno 2015 è proseguito il lavoro intrapreso l'anno precedente riguardo l'introduzione di sistemi di controllo finalizzati a garantire l'integrità e la trasparenza dei comportamenti del personale della Polizia Locale (CHECK LIST - LINEE GUIDA). Per quanto concerne la rotazione del personale, appartenente a diversi Uffici interni (Polizia Amministrativa, Sicurezza Urbana, Centrale Operativa, Servizi ed Eventi, Sinistri stradali), sono stati effettuati diversi incontri propedeutici con il personale interessato (Ufficiali e Agenti). Inoltre, è stata data puntuale comunicazione preventiva alla RSU.

È stato idoneamente attuato il periodo di affiancamento, successivamente prorogato al 30 novembre 2015 per motivate esigenze di servizio. Con decorrenza 1° dicembre 2015 è avvenuta regolarmente la rotazione degli Agenti e degli Ufficiali. La rotazione del personale è avvenuta nei tempi e con le modalità previste senza nessun rilievo. Proseguirà comunque il periodo di affiancamento per garantire lo scambio delle conoscenze, fino alla completa autonomia e padronanza delle competenze necessarie.

Nell'anno 2016 verrà accentuata l'attività di Polizia Giudiziaria della Polizia Locale mirata alla prevenzione e repressione e all'anticorruzione. La finalità di questo obiettivo ha come scopo primario quello di intensificare i controlli riguardanti il tema dell'integrità e della trasparenza dei comportamenti nella Pubblica amministrazione, nel rispetto dei contenuti del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

**Strategia** - A mezzo del Nucleo di Polizia Giudiziaria dovranno essere valutate attentamente tutte quelle segnalazioni concernenti comportamenti contrari ai contenuti del Piano triennale di prevenzione della corruzione. Il Comandante disporrà le previste verifiche interne riguardanti la Polizia Locale.

**Tempi** - I controlli e le verifiche sono già in atto e dovranno essere intensificati con costante monitoraggio e trasmissione mensile degli esiti al Segretario generale. I dati saranno costantemente monitorati nel corso dei cinque anni.

**Costi** - I controlli saranno eseguiti in orario d'ufficio e con i mezzi in dotazione al personale della Polizia Locale, senza costi aggiuntivi.

## **Le misure di prevenzione della corruzione e il collegamento con gli altri strumenti di programmazione dell'Ente**

Come sempre accade quando viene introdotto un nuovo strumento di programmazione all'interno dell'Ente, uno dei rischi da evitare è senz'altro quello di non creare - ove possibile e opportuno - la sinergia con gli altri strumenti, con il rischio di penalizzare sia l'efficacia che l'efficienza del sistema nel suo complesso.

Gli ambiti in cui tale sinergia deve essere garantita sono essenzialmente tre:

- il primo ambito è quello del Piano delle *performance* - e più in generale del ciclo della *performance* - tra i cui obiettivi devono essere inserite le attività svolte in ambito di predisposizione, implementazione e attuazione del PTPC e delle relative azioni, misurando l'effettivo grado di attuazione e il rispetto delle fasi e dei tempi previsti; in particolare, la *performance* individuale del Responsabile della prevenzione della corruzione deve tener conto di quanto realizzato in relazione agli obiettivi connessi alla specifica funzione affidata in tale delicato ambito;

- il secondo ambito è quello del Programma triennale di trasparenza e integrità, strumento di programmazione autonomo ma che rappresenta di norma sezione del PTPC (art. 10, D.Lgs. n. 33/2013) e i cui due Responsabili di norma coincidono (o è comunque garantito uno stretto coordinamento tra i due soggetti); la sinergia tra i due ambiti è molto stretta anche dal punto di vista dei contenuti, in quanto la trasparenza è considerata dallo stesso PNA una "misura di carattere trasversale" ai fini della prevenzione della corruzione e in tal modo permea l'intero documento;

- il terzo ambito è quello della programmazione degli obiettivi (Piano Esecutivo di Gestione, ecc.) e finanziaria, rispetto al quale è da tenere presente la coerenza degli obiettivi presenti nel PTPC e delle eventuali risorse finanziarie necessarie per il loro raggiungimento.

## **Il ruolo fondamentale della formazione**

Il ruolo della formazione all'interno del processo di prevenzione della corruzione è fondamentale, sia per garantire l'efficace attuazione di quanto incluso nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che per diffondere all'interno dell'organizzazione la cultura delle regole e dell'integrità, in linea con il terzo obiettivo della strategia nazionale ("Creare un contesto sfavorevole alla corruzione").

Lo stesso PNA definisce che gli interventi formativi siano strutturati in un livello generale - rivolto a tutti i dipendenti - rispetto all'impegno dell'ente e alle tematiche dell'etica e della legalità e un livello specifico - rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti e a chi ricopre posizioni considerate "a rischio" - che preveda anche le azioni e gli strumenti utilizzati per la prevenzione, in relazione al proprio ruolo. Particolarmente interessante appare anche l'auspicio che nei percorsi formativi sia valorizzato ove possibile il contributo, come docenti, degli operatori interni all'amministrazione. Sul tema della formazione, infine la considerazione prioritaria che viene data dal PNA si evince dal numero e dalla tipologia di informazioni che devono essere contenute all'interno del documento (presenza del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione, indicazione dei destinatari, dei contenuti, degli strumenti, della quantità di ore e dei soggetti che erogano formazione in tema di anticorruzione, ecc.) e dal nucleo minimo di indicatori sull'efficacia delle politiche di prevenzione previsti (quantità di formazione in tema di anticorruzione erogata, tipologia dei contenuti offerti, articolazione dei destinatari della formazione e dei soggetti che hanno erogato la formazione in tema di anticorruzione).

L'indicazione che ci sentiamo di sottolineare riguarda l'assegnazione di un ruolo centrale all'aspetto formativo già nella fase di stesura del Piano - almeno per quanto concerne le azioni e i sistemi di controllo preventivo - le attività di coinvolgimento previste, meglio specificate nel proseguo, rappresentano un momento di sensibilizzazione in itinere che rende senz'altro più agevole la successiva "presa d'atto" del documento definitivo. A tale attività deve ovviamente essere affiancato un momento formativo in fase conclusiva, finalizzato a condividere la *ratio* e le finalità del Piano, oltre che a garantire in modo formale - e fornendone evidenza - la consapevolezza dei suoi contenuti.

Coerentemente con un approccio che vede nella formazione "attiva" un aspetto centrale del benessere organizzativo, all'interno del percorso formativo possono essere previsti anche degli incontri di focalizzazione (o *focus group*) rivolti ai dipendenti, in cui affrontare tematiche in qualche modo legate ai valori etici, ai comportamentali più adeguati e agli eventuali vincoli rispetto alla loro attuazione.

## **La trasparenza nella visione della Legge n. 124/2015 (Riforma Madia)**

Il tema della trasparenza è al centro dell'attenzione anche di uno dei decreti delegati in attuazione della Legge n. 124/2015 (Riforma Madia). Il Decreto legislativo in questione è quello "recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 ai sensi dell'art. 7 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

La visione della trasparenza è ampliata rispetto a quanto indicato nel D.Lgs. n. 33/2013 a tutti i dati e documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, che devono essere accessibili a chiunque cittadino.

"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente Decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti".

È chiaro quindi che la trasparenza assume un ruolo sempre più importante nella strategia di perseguire i comportamenti non corretti. Là dove essa consente di rappresentare la correttezza dell'azione amministrativa senza timore di dover nascondere ciò che non si vuole far vedere.

Open Data, accesso civico "potenziato", trasparenza sui dati patrimoniali anche dei dirigenti, integrazione stretta con le misure di prevenzione della corruzione. Questi alcuni degli aspetti salienti della trasparenza nella visione della Riforma Madia come risposta all'opacità dell'agire amministrativo. È di questi giorni infatti la verifica di ANAC sui livelli di trasparenza negli appalti e negli affidamenti di alcuni importanti Enti Locali, tra cui la città di Roma. ANAC stigmatizza i comportamenti non conformi alle norme ed ai criteri di trasparenza dei Comuni.

## **A distanza di tre anni di applicazione della Legge n. 190/2012. I risultati negli Enti Locali di maggiori dimensioni: una situazione "work in progress"**

Una recente ricerca condotta da Sistema Susio srl e pubblicata anche sul portale del Dipartimento

della Funzione Pubblica PAQ (Per una Pubblica Amministrazione di Qualità) (15) mette in evidenza che benché nella sostanziale totalità le amministrazioni si siano dotate del PTPC, sotto un profilo multidimensionale e di aderenza alle indicazioni del PNA, la situazione è ancora lontana dall'essere soddisfacente. La fotografia mostra un evidente *work in progress*, che richiede ancora impegno per essere completato. Infatti, le principali risultanze mettono in evidenza che negli Enti Locali di maggiori dimensioni (principalmente Comuni capoluogo di Provincia):

### **- Solo il 40% dei PTPC passa l'esame**

Per il 60% circa dei Comuni analizzati nella ricerca di Sistema Susio il PTPC non risulta conforme a quanto richiesto dal PNA e insufficiente nelle misure adottate o nelle modalità utilizzate per valutare i rischi. Le carenze sono legate a diversi aspetti: imperfetto legame fra i rischi e le aree o fra i rischi e le misure preventive; valutazione quantitativa non chiara o non del tutto esplicita o con delle carenze; tempistiche o responsabili non esplicitamente indicati; lettura complicata da una certa caoticità e dispersione delle informazioni o da una presentazione eccessivamente tecnica.

Il 25% circa degli enti invece ha Piani di prevenzione della corruzione ottimi o addirittura considerabili *best practices* in quanto a completezza, chiarezza, coerenza delle misure organizzative adottate ecc. In questi casi gli enti si caratterizzano per particolare intraprendenza e slancio nella identificazione di aree di rischio e di misure di intervento che vanno addirittura al di là di quanto previsto dal PNA.

### **- Rischi e misure di prevenzione ben identificati, ma tempistiche e responsabili delle azioni vaghi**

Mentre nella quasi totalità dei casi, a rischi identificati nei PTPC corrispondono misure specifiche, per quanto riguarda la chiara identificazione di tempistiche di attuazione delle misure previsti e delle responsabilità gli enti sono piuttosto vaghi.

Com'è noto, questi due fattori sono infatti indispensabili per la buona applicazione delle stesse misure di prevenzione della corruzione; in quanto permettono una precisa calendarizzazione delle azioni da compiere, indicando quelle più urgenti e quelle meno, e una certa corrispondenza delle responsabilità riguardo l'applicazione delle misure necessarie al contrasto della corruzione.

(15) "'Benchmarking' sull'impatto organizzativo dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione tra i Comuni capoluogo di Provincia italiani", [http://qualitapa.gov.it/index.php?id=299&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=2251](http://qualitapa.gov.it/index.php?id=299&tx_ttnews[tt_news]=2251).

Difatti, sebbene esista un Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC), ogni settore e quindi ogni misura che in esso si deve compiere per affrontare e prevenire i rischi possibili ivi previsti, necessitano di un più stretto osservatore della loro applicazione, che poi proprio all'RPC faccia riferimento.

Dall'analisi emergono purtroppo dei dati ancora non positivi riguardo questa particolare parte dello sviluppo dei PTPC; infatti solo un Comune su tre presenta una chiara disposizione delle misure secondo tempistiche ben indicate e rimandabile a responsabili esplicitamente identificati.

## **- Nota positiva: Ciclo della Performance collegato ai PTPC**

Nel 60% circa dei casi è evidente un collegamento tra PTPC e ciclo della *Performance* con un'apposita sezione dedicata a questo coordinamento oppure anche soltanto con un breve richiamo diretto. Nei casi restanti, il legame è presente all'interno del Piano della *Performance* o nel Piano Esecutivo di Gestione o nel Documento Unico di Programmazione, con un richiamo diretto al Piano stesso o all'anticorruzione oppure nel Piano triennale per la trasparenza e l'integrità. Qui tendenzialmente è presente un'apposita sezione che evidenzia i nessi tra lo stesso Piano della trasparenza, il PTPC e il ciclo della *performance*.

## **- Rotazione quasi a metà**

Tra gli elementi di maggior carenza nelle misure organizzative adottate vi è la rotazione dei responsabili sulle aree a rischio di corruzione. Questa modalità, tra le più efficaci nel contrasto alla "sedimentazione" delle relazioni non sane e nel mettere in evidenza eventuali prassi non corrette, è adottata (almeno come impegno nei PTPC) solo da poco più del 40% delle amministrazioni. Considerando che l'analisi ha riguardato enti, Comuni capoluogo di Provincia, sufficientemente strutturati in termini di risorse umane disponibili, la nostra considerazione è che occorre avere maggiore incisività in questo campo, anche mettendo in gioco le necessarie misure organizzative e di formazione/addestramento delle risorse coinvolte.

## **- Neanche uno su tre coinvolge l'utenza sui temi della prevenzione della corruzione**

Tra le misure di coinvolgimento dell'utenza e delle azioni di ascolto e sensibilizzazione della cittadinanza dovrebbero avere grande importanza gli incontri tra l'amministrazione e il pubblico. Le c.d. "Giornate della Trasparenza". Si sottolinea il termine "dovrebbero" perché di queste giornate ne sono organizzate ben poche. Per lo meno stando a

ciò che è trasmesso attraverso i PTPC o i Piani della trasparenza, solo il 30,2% degli enti ha, infatti, messo in atto azioni in questa direzione.

## **Considerazioni e prospettive. Consapevolezza e impegno, le parole chiave per l'integrità della PA**

L'esperienza e le riflessioni in merito all'applicazione della Legge n. 190/2012 inducono a pensare che certamente si sta procedendo e migliorando in questa impresa titanica che è il contrasto alla corruzione in tutte le sue forme nella Pubblica amministrazione.

Ma ci sono ancora numerosi punti da implementare e ottimizzare. A partire dal supporto centrale all'operato degli enti, tramite la necessità di indicazioni più chiare, passando per una migliorabile gestione effettiva del rischio da parte dei Comuni, concludendosi con una necessaria formazione matura dei dipendenti ed un accresciuto coinvolgimento dell'utenza e della cittadinanza.

Esistono esperienze virtuose che testimoniano come si possa riuscire, pur con tutti i limiti caratteristici degli Enti pubblici, a introdurre misure organizzative efficaci in grado di contrastare effettivamente i potenziali comportamenti non integri. L'intervento sull'organizzazione non è sostitutivo della responsabilizzazione morale dei dipendenti nell'esercizio delle proprie funzioni, ma ne rinforza il valore, mirando a creare situazioni in cui non esistano spazi per comportamenti non integri e trasparenti.

Nel presente numero monografico, abbiamo voluto segnalare all'attenzione del lettore almeno quattro casi di situazioni di enti che hanno impiegato le indicazioni della Legge n. 190/2012 per intervenire sull'organizzazione, secondo le logiche sopra dichiarate. Essi non sono certamente gli unici esempi noti a livello nazionale, ma sono utili per vedere il fenomeno almeno da punti di vista differenti. I casi presentati sono quelli relativi all'Unione Valle Savio, al Comune di Prato, alla Provincia Autonoma di Trento ed all'Unione Terre di Castelli (MO). Quattro realtà territoriali differenti tra loro o per collocazione geografica o per tipologia di ente. In tutti i casi un denominatore comune: la consapevolezza e l'impegno.

La consapevolezza che anche (ma non solo) attraverso le modifiche delle regole dell'organizzazione si può incidere veramente e in maniera profonda sui rischi di non integrità e l'impegno, continuo e costante, nel tenere alta l'attenzione di tutti su questo tema.