

Anticorruzione

# I piani triennali anticorruzione e l'analisi del rischio corruttivo

di Mailyn Flores - Segretario Generale del Comune di Giugliano in Campania (Na)  
- Dottore Commercialista - Revisore legale dei conti

Il tema è quello dell'analisi del rischio corruttivo e del sistema dei controlli nelle organizzazioni pubbliche che va affrontato sulla scorta di rigorose premesse metodologiche per non ridursi a formale adempimento, frustrandone il principale significato di leva strategica fondamentale nei processi di cambiamento in atto nelle Pubbliche Amministrazioni. Si suggeriscono percorsi già da tempo oggetto di implementazione con riguardo ad altre fattispecie di rischio che tuttavia vanno contestualizzati dagli operatori preposti che devono avere una irrinunciabile conoscenza del contesto interno ed esterno.

## Premessa (1)

Nei periodi più bui della storia dell'Italia repubblicana dell'esercizio delle pubbliche funzioni il concetto di etica pubblica è coinciso sostanzialmente con quello del penalmente irrilevante, nel senso che i doveri del pubblico agente si ritenevano soddisfatti se il suo comportamento non era riconducibile a fattispecie criminose proprie.

Salta agli occhi l'evidente contrasto di tale modo di intendere l'etica pubblica con i principi costituzionali (artt. 28, 97 e 98) e particolarmente con il dovere di adempiere le funzioni pubbliche "... **con disciplina ed onore ...**" contenuto nell'art. 54, comma 2. L'etica pubblica, che delinea il Legislatore Costituente, è un concetto più pregnante che impone doveri di comportamento sia nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza che nei confronti della collettività amministrata assai più ampi di quelli discendenti sia dalle fattispecie incriminatrici del diritto penale, sia dai canoni di legittimità dell'azione amministrativa ed il cui rispetto produce già di per sé una tutela preventiva del rischio corruttivo.

Accanto all'etica pubblica esiste una dimensione micro-organizzativa dell'etica che è invece frutto del contesto interno ed esterno in cui opera l'orga-

nizzazione stessa, che in taluni casi può anche avere un significato ulteriore o ancora più pregnante dell'altra e che va parimenti preservata e considerata quando si progettano regole e strumenti a tutela dell'agire pubblico.

Dal 1990 lo sforzo del legislatore è stato orientato a ridurre questo iato esistente tra l'agire pubblico ed i principi costituzionali.

Risalgono a quel periodo la Legge n. 142/1990, la Legge n. 241/1990, il D.Lgs. n. 165/2001 ed il codice di comportamento di Sabino Cassese del 1996 che hanno trasfuso nelle loro previsioni una delle principali declinazioni del significato del "**buon andamento**" della pubblica amministrazione: la separazione tra politica ed amministrazione e la trasparenza dei procedimenti amministrativi.

Chi ha operato nella pubblica amministrazione nel periodo successivo all'emanazione di queste fondamentali disposizioni sa molto bene che tale accezione del buon andamento, ex art. 97 Cost., è rimasta a lungo pura affermazione di principio e trasfusa in previsioni regolamentari dell'organizzazione pubblica solo al fine di evitare censure in sede di sindacato giurisdizionale amministrativo.

Il Legislatore degli inizi degli anni '90, insomma, anche se animato dal ripristino della legalità costi-

(1) **Bibliografia essenziale del paragrafo:** Davigo P. "Il sistema della corruzione", Editori Laterza, febbraio 2017; G.B. Mattarella "La prevenzione della corruzione in Italia" commento alla L. 190/2012", in *Giornale di diritto Amministrativo* n. 2/2013; Buzzacchi C. "Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte di un'etica pub-

blica" in *Amministrazione in Cammino*; Merloni F. e Vandelli L. (a cura di) *La corruzione amministrativa. Cause prevenzione e rimedi*, Passigli Editori, 2011; Del Vecchio M., Severino P., *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, CEDAM, 2014.

tuzionale, e cioè da principi assai più risalenti rispetto al suo intervento, è apparso molto avanti rispetto alle capacità di “assorbimento” e di trasfusione operativa effettiva da parte delle Pubbliche Amministrazioni di tali regole fondamentali. Se tale necessità di intervento normativo è stata così potentemente sentita e trasfusa in norme fondamentali per l’agire pubblico, probabilmente il senatore di quella che poi è stata efficacemente descritta e teorizzata come “*corruzione sistemica*” non solo era stato percepito, ma abbondantemente analizzato nelle sue cause profonde.

Le evidenze giudiziarie degli anni successivi hanno dimostrato la bontà di questa sensibilità legislativa e la *serialità* e *diffusività* della corruzione, anche se da sole non sono state un impulso sufficiente e decisivo al potente successivo intervento del Legislatore della Severino (Legge n. 190/2012), compulsato anche dalla necessità di dar seguito agli impegni discendenti dalle Convenzioni internazionali (2).

Eppure i numeri di queste indagini sono stati spesso spaventosi (3), numeri che hanno, però, dato l’idea dell’inadeguatezza del sistema giudiziario italiano nel reprimere la criminalità dei “colletti bianchi”.

Non si è al cospetto, quindi, di una devianza individuale, ma di un sistema criminale al pari di quello della criminalità organizzata, non caratterizzato da comportamenti episodici, ma da una serialità che vede protagonisti sempre gli stessi soggetti e da una diffusività che rende difficile perfino l’“essere onesti”, sia perché si finirebbe con l’essere messi fuori dal “sistema”, sia perché il corrotto, per assicurarsi l’impunità, opera per coinvolgere sempre e costantemente altre persone.

Non si percepisce il danno che deriva alla collettività da comportamenti illeciti anche se credo che si incominci a sentire la necessità di uno standard comune di principi etici minimi. La legge Severino ha inaugurato, forse non del tutto consapevolmente, la stagione di una **politica dell’etica pubblica** che si è tradotta in interventi sia di carattere preventivo che repressivo, privilegiando una tutela anticipata dell’interesse pubblico, talora anche notevolmente anticipata.

Ne viene invece vissuta la dimensione burocratica, ritenuta eccessiva e di freno allo sviluppo, in so-

stanza perché non si è partecipato della concezione dell’etica pubblica sottostante.

Di qui la resistenza delle organizzazioni pubbliche a recepirne il pregnante significato ed il depotenziamento della tutela preventiva, che ne era la finalità principale.

Queste considerazioni sono alla base non solo della consapevolezza, non ancora acquisita, della necessità di tempi lunghi di implementazione delle trasformazioni culturali (4) in atto, ma anche della necessità di un inserimento graduale, ma secondo i ritmi di una progressione geometrica, dei controlli nei processi di una organizzazione, per permettere il completamento dei processi di apprendimento.

Tralasciare questi aspetti può portare a travolgere lo sforzo normativo prodotto, con pesanti ripercussioni sull’efficacia e sulla credibilità delle politiche dell’etica pubblica.

Molto opportune risultano, perciò tutte quelle tecniche di *drafting* normativo che tengono conto di forme di consultazione dei vari portatori di interesse, sia allo scopo di creare il diffondersi di una cultura condivisa, sia per ottenere *feedbacks* utili ai necessari aggiustamenti normativi.

Un ruolo indispensabile gioca nella riuscita della politica dell’etica pubblica in atto **la rete dei soggetti istituzionali** e **la capacità di collaborare con strumenti flessibili**, anche non formali, fondati su base fiduciaria, che dipende dalla **competenza ed autorevolezza** degli operatori.

L’approccio, pertanto, non deve essere burocratico, ma aperto a forme di individuazione e di gestione del rischio corruttivo di tipo manageriale, che privilegino il momento del confronto e non quello della sanzione, rispettando in tal modo la funzione preventiva di tutto l’impianto normativo.

È evidente che la forza di penetrazione di questa nuova politica dell’etica pubblica si gioca tutta proprio su questo aspetto: la capacità di progettare e comunicare gli strumenti preventivi del rischio corruttivo e la loro importanza.

Naturalmente queste trasformazioni della cultura di un’organizzazione possono essere più facili laddove esiste già un’etica dell’organizzazione, determinatasi per effetto della sua storia, della qualità degli agenti pubblici che vi hanno operato, del territorio di riferimento, tutti fattori che contribuiscono a produrre una sensibilità per i valori etici. Il proces-

(2) Convenzione UE contro la Corruzione del 1997, Convenzione Onu di Palermo del 2000, Convenzione Uncac di Merida del 2003.

(3) Nel processo Parmalat c’erano ben 45.000 parti civili,

tant’è che il giudice evitò di fare l’appello sol perché molti avvocati rappresentavano più vittime!

(4) Per quanti anni si è affidato alla tutela giurisdizionale il diritto di accesso agli atti amministrativi *ex lege* n. 241/1990?

so di analisi e di identificazione del rischio corruttivo, quindi, ha molto a che fare con l'identificazione dell'etica pubblica e dell'etica dell'organizzazione.

L'evento corruttivo non coglie tutto il senso dell'antigiuridicità, perché essa è data, innanzitutto, come diremo meglio nel prosieguo, dalla violazione delle regole dell'etica pubblica, in un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Quanto più i contorni e i contenuti dell'etica pubblica sono immanenti all'organizzazione e l'etica dell'organizzazione costituisce sottoinsieme della prima, senza risultare semplicemente dalla somma algebrica del codice etico dei pubblici agenti che ne fanno parte, tanto più l'analisi, l'identificazione e la gestione del rischio corruttivo si semplificano.

A tal proposito, sono di fondamentale importanza i codici di comportamento che, lungi dal soddisfare un'esigenza di iper-regolamentazione dell'operato del pubblico agente nel tentativo miope di ridurre così il rischio corruttivo, devono rappresentare il codice etico dell'organizzazione, espressione dell'etica pubblica nel contesto operativo specifico attraverso principi generali volti anche a distinguere tra il comportamento eticamente scorretto e l'atto di cortesia, principalmente nelle realtà di piccole dimensioni.

Pertanto la fondamentale importanza di questi codici etici, nel consolidamento della *compliance* a presidio dell'immagine dell'organizzazione pubblica suggerisce una stesura che non sacrifichi la specificità del contesto interno e di quello esterno (5).

### **Il ruolo del *risk manager* nel processo del *risk assessment***

Sulla scelta del *risk manager* si gioca molto della riuscita del processo di analisi e di gestione del rischio corruttivo contenuto nei piani anticorruzione per una serie di considerazioni che sono di immediata evidenza per chi abbia una conoscenza di base operativa di tutto il funzionamento dell'impianto normativo della Legge Severino e delle dinamiche interne alle organizzazioni pubbliche.

Tale conoscenza operativa è stata già dimostrata dal Legislatore che opportunamente ha stabilito che il *risk manager* sia scelto all'interno dell'organizzazione. Infatti, l'impatto operativo e culturale sull'organizzazione, potenzialmente anche molto significativo, deve essere sostenuto da doti di **competenza, credibilità, autorevolezza e motivazione** del *risk manager*, che non possono prescindere da un'adeguata conoscenza sia delle dinamiche delle organizzazioni pubbliche in generale che di quella particolare cui il piano anticorruzione si riferisce.

Poiché l'esatta **consapevolezza** ed **interpretazione** del **ruolo** sono indispensabili ad un'applicazione non formale della norma è importante declinare il significato del ruolo del *risk manager*.

Sotto il profilo della competenza essa deve essere intesa nella sua accezione più piena, abbracciando tutti e tre i livelli formativi e quindi non solo la dimensione del **sapere** ma anche quella del **saper fare** e del **saper essere** (6), laddove la prima attiene alla conoscenza tradizionalmente intesa, la seconda al sapere operativo, la terza alla conoscenza del contesto specifico.

Entrano in gioco qui i **rapporti tra politica ed amministrazione**, che sono fondamentali per una politica dell'etica pubblica, coerente con il quadro dei principi costituzionali.

Ad animare l'opera del *risk manager* è la motivazione che dipende indubbiamente dal profilo soggettivo, ma anche dalla sensibilità del contesto rispetto al rischio corruttivo.

Esistono contesti all'interno dei quali emergono istanze di riscatto da una immagine legata a situazioni di diffusa illegalità che spesso richiedono solo di essere veicolate attraverso strumenti funzionali allo scopo. Paradossalmente è in questi contesti che i piani anticorruzione se corredati un'analisi del rischio aderente alla situazione di contesto esterno ed interno e presidiati costantemente producono nel medio periodo i risultati più soddisfacenti.

Ovviamente, il *risk manager* deve essere supportato da un forte *commitment*, non solo da parte del vertice politico, che dovrebbe inserire le strategie an-

(5) In questo senso devono essere valutati criticamente, ad avviso di chi scrive, tutte quelle previsioni contenute in molti codici di comportamento, che ammettono i regali di modico valore, riconducendolo ad un importo preciso, come quello contenuto nell'art.4 del D.Lgs. n. 62/2013 che, com'è noto, lo individua nel limite di 150 euro. A parte l'osservazione che 150 euro non sono somma modica per un pubblico dipendente, ancor di più con riguardo a realtà medio-piccole, e che siffatta previsione si presta a facili raggiri (tanti regali o utilità di valore non superiore a 150 euro rispettano la previsione, ma nel com-

plesso sarebbero tutt'altro che modici), non si capisce perché al pubblico agente debba darsi un regalo per aver compiuto il proprio dovere, quasi a riconoscere che il dovere non sia scontato e rappresenti un'eccezione per la quale mostrare gratitudine. Meglio sarebbe stato che innanzitutto il codice di comportamento dei dipendenti pubblici *ex art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001*, avesse vietato del tutto siffatte attribuzioni.

(6) Ryle G., *Il concetto di mente*, Editori Laterza, 2007; Viro A., *Sapere pratico. Competenze per l'azione, apprendimento e progettazione organizzativa*, Guerini e Associati, 2001.

ticorruzione fra gli obiettivi di mandato, ma anche da parte degli altri attori a diverso titolo partecipi del processo di *risk management*.

## L'analisi del rischio corruttivo (7) (o meglio di fallimento etico)

L'analisi del rischio parte senz'altro dall'individuazione delle aree di rischio. La logica conseguenza di quello che abbiamo detto finora a proposito della necessità di calare modelli astratti nella realtà concreta delle organizzazioni pubbliche ci porta a non poter accettare una mera trasposizione delle aree a maggior rischio individuate altrove o frutto di un'evidenza empirica su base probabilistica.

Anzi molto spesso proprio l'esistenza di controlli più serrati e specifici in aree tradizionalmente considerate ad elevato rischio corruttivo o di infiltrazione da parte della criminalità organizzata ha reso più vulnerabili altre aree in precedenza scarsamente considerate dalla letteratura a riguardo (8). Per questo motivo l'analisi del contesto diventa il momento fondamentale su cui si gioca tutta la partita del potenziale potere preventivo dei piani anticorruzione.

Orbene mentre la disponibilità dei parametri utili a focalizzare il contesto esterno non sempre dipende dalle capacità del *risk manager*, ma maggiormente dalla disponibilità e dalla qualità dei dati detenuti da altri soggetti istituzionali (e.g. Uffici Territoriali di Governo, Dia, forze di polizia), sul fronte del contesto interno molto si può fare con strumenti ricognitivi di facile ed affidabile utilizzo.

Ci si riferisce allo svolgimento di incontri e riunioni finalizzate alla raccolta di dati tratti dall'esperienza e riguardanti sia i procedimenti penali, contabili e disciplinari, che hanno coinvolto l'organizzazione pubblica, sia le caratteristiche di età e formazione del fattore risorse umane, sia, infine, il grado di controllabilità dei processi misurabile in base al radicamento, alla strutturazione del sistema di controllo interno ed al livello di tracciabilità dei flussi documentali.

L'individuazione delle aree di rischio non può prescindere da questi fattori senza pregiudicare l'efficacia preventiva del piano anticorruzione e renderlo una mera trasposizione miope ed inadeguata di

schemi concettuali fondati, come già detto, soltanto sull'*id quod plerumque accidit*.

È evidente, infatti, che gli impatti organizzativi, economici, strategici e reputazionali subiti dall'amministrazione pubblica, che in concreto si va ad analizzare, in ragione di attività di controllo esterno o interno hanno avuto un effetto sulla probabilità del verificarsi dell'evento corruttivo nelle aree che ne sono state interessate, la cui misura deve essere valutata nella fase dell'analisi del relativo rischio.

Meglio sarebbe parlare di rischio di fallimento etico per l'esigenza di distinguerlo dal rischio corruttivo che maggiormente si presta ad essere ricondotto esclusivamente alle fattispecie penalmente rilevanti, confusione che va evitata perché non rispettosa, come già abbiamo detto, dei principi costituzionali ispiratori dell'opera del pubblico agente, che deve obbedire a finalità ed interessi più ampi di quelli tutelati dalle norme penali.

Sul fronte del contesto esterno è evidente che le capacità di analisi si misurano sulla disponibilità e qualità dei dati ed in particolare sul loro grado di disaggregazione territoriale.

Al di là di queste variabili, poco controllabili e che richiederebbero, per gli aspetti di interesse ai fini della predisposizione dei piani anticorruzione, anche il coinvolgimento dell'Istat attraverso rilevazioni dedicate, l'analisi del contesto esterno a differenza di quella sul contesto interno, maggiormente concentrata su dati storici, è volta a cogliere le tendenze di sviluppo e le sfide con cui l'organizzazione pubblica è destinata a confrontarsi. Da queste, infatti, possono sprigionarsi diverse e potenti sollecitazioni sui processi interni all'ente, che se non in grado di fornire una risposta adeguata, diventano il vivaio di coltura dei fattori di innalzamento del livello di rischio di fallimento etico. Un ruolo essenziale gioca, pertanto, il livello formativo posseduto dal *risk manager* che deve essere specifico ed adeguato al contesto in cui va ad operare.

L'adeguatezza si deve misurare con riguardo all'ambito di competenze in cui orbita l'organizzazione pubblica oggetto di valutazione ed è impensabile, a parere di chi scrive, una fungibilità generale del ruolo nell'ambito di tutto il comparto della pubblica amministrazione, se non a discapito dell'effica-

(7) **Bibliografia essenziale del paragrafo:** Bivona E., Scincariello M., *La corruzione. Analisi e gestione del rischio di fallimento etico*, Formez, 2013; Cosmai P., "La mappatura e la gestione del rischio per i P.T.P.C.", in *Azienditalia il Personale* n. 1/2014; Appunti della lezione "L'analisi del rischio" del Prof. Alessandro Hinna nell'ambito del VI modulo del Master Macor, 2015/2016; Monea A., "La 'via organizzativa' per la prevenzio-

ne della corruzione tra adempimenti e profili evolutivi", in *Azienditalia il Personale*, n. 12/2015.

(8) Si potrebbe mai dire che il servizio elettorale possa essere un'area ad elevato rischio corruttivo? Che effetti potrebbe produrre il ritardo nell'annotazione della perdita dei diritti elettorali sulle consultazioni elettorali politiche e soprattutto amministrative?

cia dei piani anticorruzione e/o scontando tempi di apprendimento del contesto organizzativo specifico non compatibili con la loro natura di strumenti estremamente operativi.

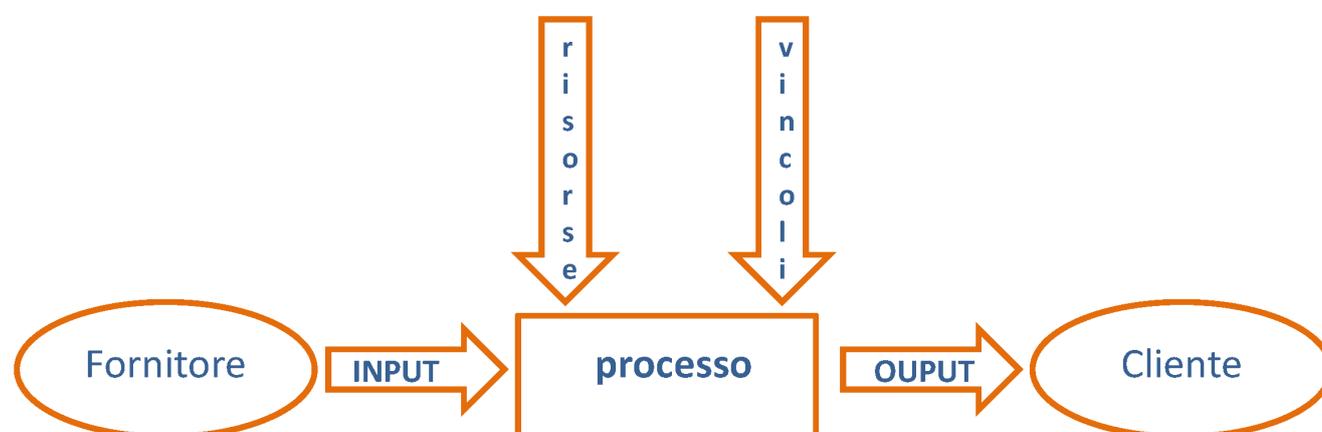
Quando ci si riferisce al contesto organizzativo specifico il rimando è ai processi specifici che caratterizzano quella organizzazione pubblica e non le altre.

La loro **mappatura** è il secondo passo fondamentale, dopo l'analisi del contesto esterno ed interno, nella identificazione del rischio di fallimento etico.

Processo non vuol dire procedimento amministrativo, anche se talvolta può coincidere con esso.

Il prodotto del primo non è un provvedimento, ma un output destinato ad utenti interni o esterni. Graficamente i manuali di organizzazione aziendale ci rappresentano il processo nel modo rappresentato in tavola 1). Tale rappresentazione ci porta a definire il processo come un insieme di attività preordinate a trasformare delle risorse (*input*) in un prodotto (*output*) destinato all'utente finale e la sua mappatura serve prevalentemente finalità organizzative ed informative.

**Tavola 1 - Il concetto di processo**



Pertanto mappare un processo significa comprenderne le attività principali e le relative responsabilità, il valore generato, le interrelazioni con gli altri processi, le criticità, i vincoli, le risorse ed è per questo un'operazione suscettibile di soddisfare una molteplicità di fini conoscitivi.

Fra i tanti anche quelli di cui qui ci si occupa: l'esistenza di **fattori di rischio di fallimento etico**.

Si è detto che un processo può non coincidere con un procedimento amministrativo perché quest'ultimo, ad esempio, può essere costituito da più processi (i.e. appalto di un'opera pubblica distinto a seconda delle diverse modalità di affidamento) o perché vi sono processi che non danno luogo ad un provvedimento amministrativo neanche tacito (e.g. l'attività di rilevazione delle presenze dei dipendenti).

La mappatura non consiste, però, soltanto in una rappresentazione grafica del flusso del processo, che indubbiamente costituisce la sua parte dotata di più immediato potere rappresentativo, ma di un ulteriore corredo informativo costituito da una ma-

trice delle responsabilità che individua per ogni fase la titolarità dell'attività ed il cruscotto dei monitoraggi e controlli da porre in essere.

Nella mappatura dei processi confluiscono, in tal modo, sia l'identificazione sia la valutazione del rischio, attività che consentono di aumentare la consapevolezza dell'esposizione dell'organizzazione al rischio stesso, che potrebbe anche essere occulto o non completamente evidente, attraverso un processo informativo e formativo al tempo stesso, che crea "valore aziendale".

Ovviamente, per l'identificazione dell'evento rischioso è necessario mappare i processi ed i *sub* processi, all'interno dei quali essi devono essere identificati.

Sarà possibile ad esempio ritracciare situazioni di potenziale conflitto d'interesse e/o di carente trasparenza nel procedimento, prodromici ad una serie di eventi che andranno valutati in termini di probabilità ed impatto, oltre che di interventi di prevenzione e/o mitigazione del relativo rischio.

Per la fase di identificazione del rischio è opportuna l'utilizzazione di un *mix di tecniche*, che consenta di neutralizzare l'effetto dei limiti che caratterizza potenzialmente ciascuna di esse, valutandone, però, l'utilità effettiva a fronte dei costi sia monetari sia di tempo che ognuna di esse comporta.

Tali tecniche sono indicate da norme internazionali sul *risk assessment* (9) e la loro scelta va orientata, ancora una volta, in base al "contesto". Fra di esse risultano d'interesse per i fini che ci occupano le seguenti:

- la *prompt list*;
- le interviste, i *workshops* e il *brainstorming*;
- l'analisi delle esperienze passate;
- l'analisi del flusso di processo;
- la *check list*.

La *prompt list* è un elenco che individua rischi standard potenzialmente caratteristici di alcune aree. A questo proposito, certamente utili possono essere le indicazioni ANAC e, ancor prima, CIVIT (10) contenute nelle linee guida e nei Piani Nazionali Anticorruzione (PNA) e relativi aggiornamenti.

Si comprende bene come il ricorso frequente a tale strumento, perché poco costoso risulti inadeguato a proposito dell'importanza dell'analisi del contesto. Per questo la *prompt list* è uno strumento necessariamente di supporto agli altri strumenti che abbiamo elencato.

I *workshop*, le *interviste* e le riunioni di gruppo destrutturate (*brainstorming*) sono fondamentali per il coinvolgimento sia della componente professionale e di quella dirigenziale dell'organizzazione, che sono quelle che devono attuare le misure previste dai piani anticorruzione, sia per il *risk manager* quale apporto indispensabile per l'analisi del contesto interno e per l'individuazione del rischio di fallimento etico.

Purtroppo nella pratica operativa queste tecniche sono poco utilizzate o sono utilizzate male e vissute quasi come momenti per ottenere vantaggi personali o per cautelarsi rispetto ad adempimenti burocratici.

L'analisi del flusso di processo è ben descritta, invece, dalle fasi rappresentate nella tavola 1 ed è volta a scomporre i vari processi in termini di *input*, *output* e relative responsabilità.

È senz'altro fra le tecniche più utilizzate perché consente una migliore riflessione sui processi e sui sub-processi, ne accresce la consapevolezza ed è dotata di un più alto potere informativo immediato.

Parimenti anche la *check list*, che solitamente consiste in una serie di domande chiuse valorizzate con punteggi, gode di diffusa applicazione, anzi è spesso utilizzata in abbinamento con l'analisi del flusso di processo in quanto valuta la probabilità del rischio di fallimento etico con riguardo ad uno specifico processo sulla scorta di una serie di fattori: il livello di discrezionalità, la rilevanza esterna, la complessità del processo, la frazionabilità del processo, l'adeguatezza dei controlli interni.

L'elaborazione di una *check list* richiede spesso tempo, per la necessità di verificarla e sottoporla a test con i soggetti responsabili dell'attività di controllo e monitoraggio.

La *check list* non è soltanto utile a misurare l'indice di valutazione della **probabilità di rischio**, ma anche l'indice di **impatto**.

Quest'ultimo fornisce la misura dell'impatto **organizzativo, economico strategico e reputazionale** che il verificarsi dell'evento-pericolo è capace di produrre.

Laddove con il primo s'intende misurare l'entità di risorse (es. umane) che risulterebbero impegnate rispetto a quelle complessivamente utilizzate nel singolo processo, con il secondo il danno economico prodotto, con il terzo l'effetto sul raggiungimento degli obiettivi di mandato e con il quarto il danno all'immagine cagionato.

Si tratta di un'operazione analoga a quella che si fa nella *Business impact analysis*, che rientra del novero delle cc.dd. analisi di scenario le quali valutano le ripercussioni producibili dall'evento-pericolo sull'operatività dell'organizzazione e l'entità delle risorse necessarie per farvi fronte.

È evidente che dall'indice di probabilità di fallimento etico e dall'indice di impatto dipendono sia il *rating* del rischio sia la successiva costruzione del "cruscotto dei monitoraggi e controlli" che deve contemperare esigenze contrapposte: da una parte quella di ridurre la probabilità del verificarsi degli eventi-pericolo più significativi, e cioè quelli caratterizzati da più elevato disvalore ed impatto e dall'altra quella di non appesantire eccessivamente i processi attraverso un sistema complesso e laborioso di controlli e monitoraggi, che può aumentare significativamente in termini di tempo ed impiego di risorse (finanziarie, umane e strumentali) i costi del processo. Dunque il *rating* del rischio, o livello del rischio potenziale, combinando le valutazioni

(9) ISO IEC 31010:2009 "Risk management - Risk assessment techniques".

(10) Delibera CIVIT 11 settembre 2013, n. 72.

di probabilità e di impatto (basso, medio e alto) su assi cartesiani, disegna la c.d. mappa dei rischi.

Si ribadisce ancora una volta, l'importanza di una condivisione ampia e non limitata al *management*, ma estesa anche alla componente professionale, nelle attività di individuazione, ponderazione e gestione del rischio, soprattutto nei casi di carenza di una cultura dell'etica pubblica, fondata sulle basi valoriali su cui deve fondarsi l'*agere publicum* tracciato dal **quadro dei valori costituzionali** e non semplicemente sulla parte di esso tutelata dalle norme penali. Solo in quest'ottica le potenzialità preventive dei piani anticorruzione si estremizzano e non si riducono a strumento per condividere con altri organi, a ciò istituzionalmente preposti, funzioni connesse strettamente alla commissione di reati.

Deve perciò essere rivisto l'approccio metodologico utilizzato finora, avvalorato dall'utilizzo nella denominazione dei Piani dell'espressione "**prevenzione della corruzione**", a favore di un significato più aderente al significato etimologico che a quello corrente.

Così pure l'indicazione di "**misure obbligatorie**" valide per tutte le organizzazioni pubbliche è frutto di un approccio metodologico che va mutato, perché non valorizza le potenzialità ed il ruolo dell'analisi del rischio, sulla cui scorta soltanto deve effettuarsi la scelta delle misure da adottare per i singoli processi.

Evidentemente l'indicazione di misure **obbligatorie** nel PNA 2016 è il frutto della consapevolezza delle difficoltà in cui si sono imbattute le organizzazioni pubbliche nel momento in cui, con l'avvento della Legge Severino, si sono dovute confrontare con

nuove competenze e nuovi strumenti, che richiedono un *background* culturale di cui non dispongono e che va adeguato ad un nuovo modo di intendere la legalità costituzionale.

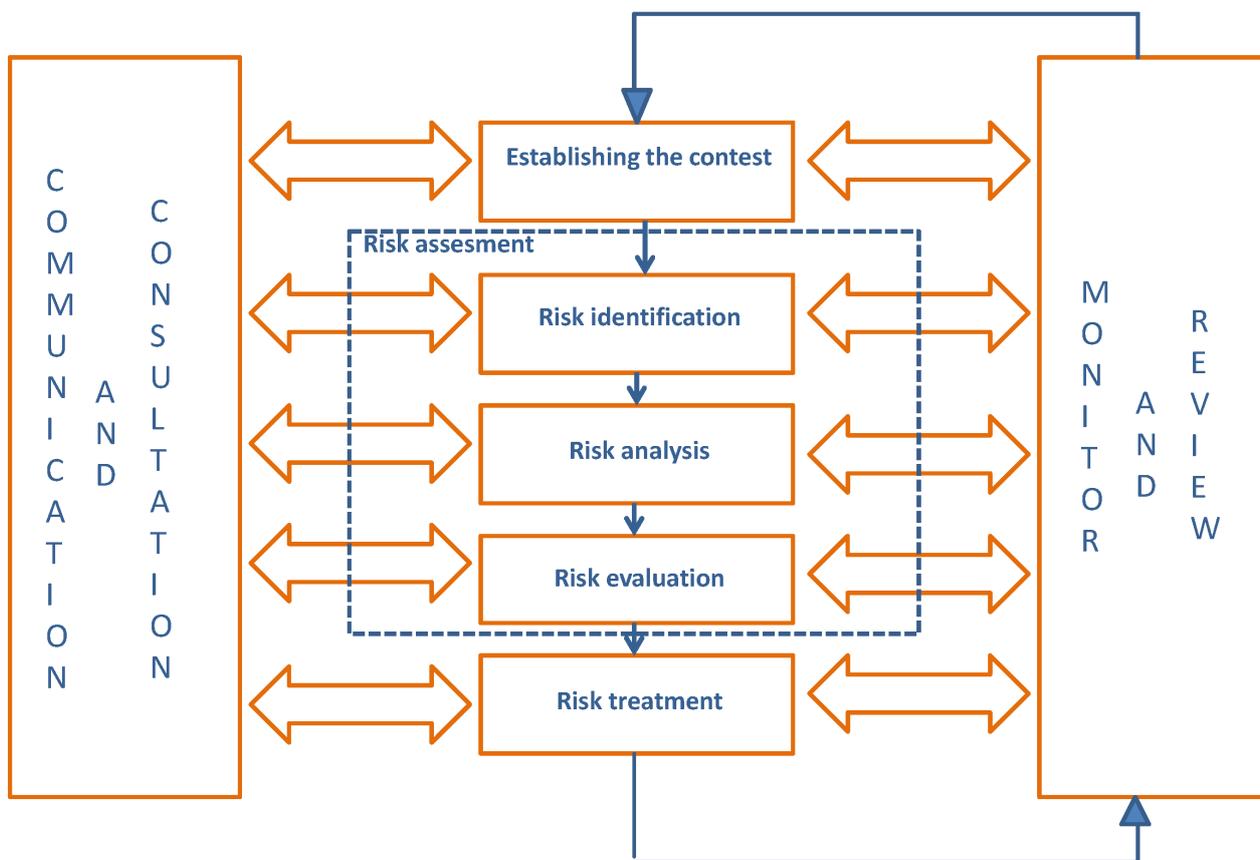
In realtà a ben vedere l'analisi del rischio (*risk assessment*) non è uno strumento nuovo nell'ambito dei processi che caratterizzano l'agire pubblico, in quanto metodologia già utilizzata ampiamente in alcuni ambiti quali la sicurezza sul lavoro per la redazione dei **DUVRI** (Documento unico per la valutazione del rischio infortuni), la sicurezza alimentare attraverso l'**HACCP** (*Hazard Analysis Critical Control Point*) e quale presupposto indispensabile per l'ammissione ai benefici della c.d. **Cooperative Compliance** in ambito tributario, per citare solo quelli più noti. Dunque nulla di nuovo.

L'unico elemento di novità è che tali piani affrontano il rischio connesso al verificarsi di un solo tipo di manifestazione dell'evento corruttivo, legata ad un tipo specifico di bene pubblico. Potremmo perciò dire che tecniche nate altrove hanno trovato utilizzo nei Piani anticorruzione che, sotto il profilo concettuale dovrebbero, invece, essere la matrice unica in cui vanno ad inserirsi tutti i piani di individuazione, analisi e gestione del rischio già conosciuti dalla pratica operativa delle organizzazioni pubbliche.

Come si comprende efficacemente dalla figura di tavola 2, la valutazione del rischio fornisce un contributo essenziale al processo di gestione del rischio nella definizione che ne è stata data dal sistema UNI ISO 31000 2010 (11) (Gestione del rischio - Principi e linee guida), per cui non ne può costituire una fase a sé stante, ma è in essa integrata.

(11) Si veda anche la norma collegata ISO IEC 31010:2009, "Risk management - Risk assessment techniques".

Tavola 2 - Contributo della valutazione del rischio alla gestione del rischio



Si è più volte sottolineato come la comunicazione ed il coinvolgimento degli interessati (*stakeholders* e soggetti coinvolti nell'attuazione del Piano), attraverso il *mix* di tecniche che abbiamo sopra descritto, è fondamentale in ogni *step* sia della valutazione del rischio, che della gestione, entrambe a loro volta determinate dall'analisi del contesto.

Infine, il monitoraggio e la revisione, pur appartenendo alla gestione del rischio, consentono di testare le scelte effettuate nelle fasi di identificazione, analisi e ponderazione del rischio, in un processo circolare alimentato ogni volta dalle fasi precedenti.

Tale quadro di norme internazionali è applicabile a tutti gli eventi rischiosi connessi a qualunque tipo di attività sia pubblica sia privata e stabiliscono alcuni principi riferiti alla gestione del rischio, intesa come comprendente anche la valutazione del rischio come sua articolata fase, che vale la pena di ripetere a dimostrazione del valore universale degli stessi:

a) la gestione del rischio **crea e protegge il valore**;

b) la gestione del rischio è **parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione**;

c) la gestione del rischio è **parte del processo decisionale**;

d) la gestione del rischio **tratta esplicitamente l'incertezza**;

e) la gestione del rischio è e deve essere **sistematica, strutturata e tempestiva**;

f) la gestione del rischio si basa sulle **migliori informazioni disponibili**;

g) la gestione del rischio è **"su misura"**;

h) la gestione del rischio **tiene conto dei fattori umani e culturali**;

i) la gestione del rischio è **trasparente ed inclusiva**;

l) la gestione del rischio è **dinamica**;

m) la gestione del rischio **favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione**.

Questi principi, formulati con riguardo a una visione integrata della valutazione del rischio (*risk assessment*) e della gestione del rischio (*risk management*), sono la sintesi perfetta di ciò che abbiamo detto finora, a proposito del sistema di valutazio-

ne/gestione del rischio di fallimento etico nelle organizzazioni pubbliche.

Al primo di essi dedicheremo un paragrafo nel prosieguo per l'importanza che riveste e che potrà essere colta esattamente solo dopo aver sviluppato nelle varie sue fasi la valutazione del rischio stesso. Si tratta di un principio che riassume alcuni di quelli successivi (i.e. accapi d) e m), ma che nelle organizzazioni pubbliche assume un significato molto diverso rispetto a quelle private, più pregnante sotto il profilo dell'integrità.

Scorrendo l'elenco si percepisce immediatamente il pervasivo impatto sull'organizzazione che sortisce l'introduzione di un sistema di gestione/analisi del rischio, divenendone esso stesso fattore condizionante e condizionato in una relazione costante di tipo circolare con la prima.

Per questo motivo non vi possono essere schemi o approcci validi per ogni contesto ed i risultati molto dipendono dalla sapiente gestione della principale risorsa dell'organizzazione, quella umana.

Da ultimo l'aver sottolineato la necessità di considerare il rischio in ogni momento decisionale, costituendo, anzi, fattore imprescindibile di quest'ultimo, pone l'ulteriore questione giuridica della **responsabilità da inadeguatezza organizzativa**, riconosciuta in capo agli amministratori di società private, che se sotto il controllo pubblico sono parimenti obbligate alla predisposizione dei piani anticorruzione, per non aver adottato un modello organizzativo, teso alla prevenzione dei reati.

Il giudice ordinario (12) ha, infatti, efficacemente sostenuto che "l'agire in conformità a legge è, pertanto, sottratto alla discrezionalità dell'imprenditore ed il rischio di non conformità non può rientra-

re tra i rischi accettabili da parte degli amministratori".

L'approccio metodologico tratteggiato dalle norme internazionali ISO 31000 è lo stesso di quello sommariamente contenuto nelle linee guida dei PNA e nei relativi aggiornamenti dell'ANAC.

Da qui il valore fondamentale del *risk assessment*, che come si è già detto, ha trovato applicazione già da tempo nelle organizzazioni pubbliche, ma che deve essere implementato nell'approccio metodologico da utilizzare nella predisposizione dei Piani triennali anticorruzione, nel senso che essi devono assurgere a matrice di riferimento di tutti gli altri strumenti di gestione del rischio specifico.

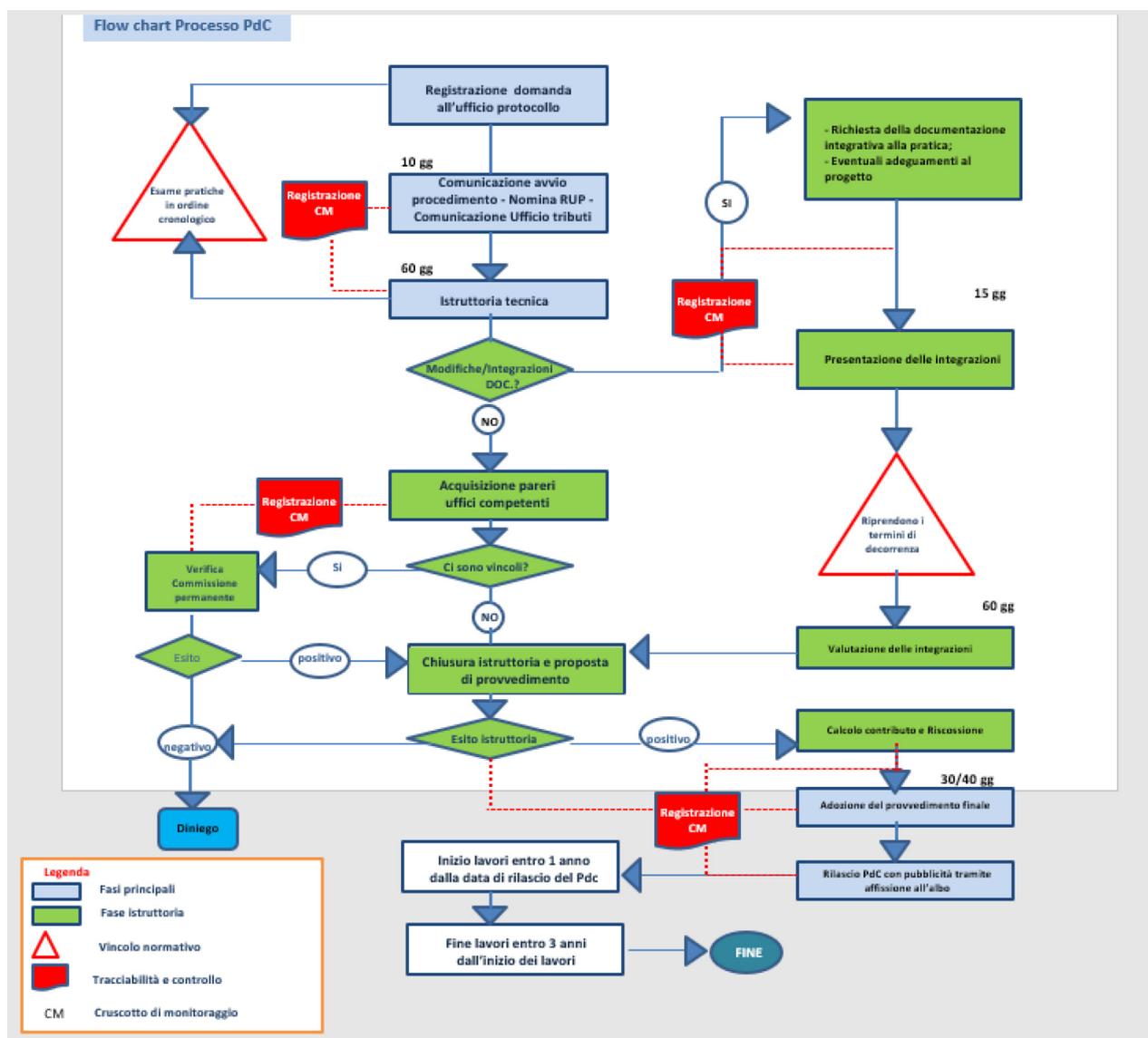
A differenza di quanto accade nelle organizzazioni private, dove esistono logiche operative parzialmente analoghe disciplinate dal D.Lgs. n. 231/2002, i Piani anticorruzione non hanno più la funzione di evitare il ricorso alla c.d. capacità di resilienza, che potrebbe anche mancare o essere posseduta in misura insufficiente a reggere l'impatto prodotto dal verificarsi dell'evento-pericolo.

Possibilità di collasso per le organizzazioni pubbliche, infatti, non ve ne sono; non per questo il verificarsi del rischio corruttivo non produce costi, anzi essi spesso sono più rilevanti e le ricadute producono danni per l'intera collettività amministrata spesso di difficile quantificazione a causa dell'effetto domino che sono capaci di innescare.

È indispensabile, a questo punto, mostrare praticamente (tavola 3) un esempio di mappatura del processo (i.e. il rilascio del permesso a costruire conforme allo strumento urbanistico vigente in un Comune) per farne comprendere le fasi salienti nella loro elaborazione applicativa.

(12) Trib. Milano, VIII sez. civ., n. 1774/2008.

Tavola 3 - Il processo in concreto. La sua mappatura



Si tratta di un processo caratterizzato, in genere, da elevato rischio di fallimento etico per il quale è necessario “spacchettarne” i vari step, al fine di individuare gli elementi di cui si è detto in precedenza dopo aver valutato l’impatto dell’evento rischioso nei suoi vari profili e la relativa probabilità di accadimento. Questo vuol dire che andranno stabiliti: il livello di presidio e le relative responsabilità, l’individuazione delle attività di controllo e l’adeguatezza di quello che abbiamo chiamato “cruscotto” di monitoraggio. In particolare, per quest’ultimo andrà verificata la capacità del cruscotto di prevenire e di identificare *ex post* il rischio, anche in relazione ai cambiamenti nel contesto.

L’esemplificazione del processo, riportata nella tavola 3, stabilisce i punti di controllo che andranno declinati in una scheda anagrafica dei controlli, che non può avere un valore universale, ma che va tagliata nella realtà specifica e di volta in volta aggiornata in relazione a mutamenti del contesto interno ed esterno. Ovviamente da questa scheda discenderanno il livello di pressing dei controlli, che deve essere sostenibile dalla struttura, e le possibilità di integrarlo con il sistema dei controlli interni. Accanto alla *flow-chart*, che indubbiamente possiede indubbi vantaggi di sintesi e comunicativi del processo, va predisposta una scheda descrittiva, che esplicita i contenuti di ogni sua fase con riguardo

principalmente ai tempi, alle relative responsabilità, ai rischi ed ai rispettivi controlli e monitoraggi.

Non bisogna dimenticare, tuttavia, che la **mappatura del processo** risulta *multitasking* e cioè assolve ad **innumerevoli funzioni** che non vanno sottaciute o trascurate per evidenziarne le incredibili potenzialità applicative che racchiude in termini di conoscenza dell'organizzazione, con importanti implicazioni in tema di economie di scopo conseguibili.

A questo proposito esse sono state ben descritte nelle linee guida elaborate dall'Università della Sapienza di Roma (13) per i processi propri, nel novembre del 2011, e quindi a prescindere da ogni riferimento alla Legge Severino, di successiva emanazione a dimostrazione della multifunzionalità della tecnica.

Pertanto, si ritiene utile riportarle qui di seguito, anche per comprendere il profondo legame simbiotico tra la mappatura dei processi per finalità preventive e di mitigazione degli effetti del rischio di fallimento etico ed il Piano della *performance*, per i cui fini soltanto queste linee guida sono state predisposte:

- 1) fornire una rappresentazione sintetica dell'operatività (sotto il profilo decisionale, organizzativo ed amministrativo);
- 2) individuare le diverse attività che compongono i processi;
- 3) rendere esplicite le interdipendenze tra le diverse attività;
- 4) spiegare i flussi di lavoro ai nuovi assunti; definire in modo univoco le aree di responsabilità; fornire ausilio alla comprensione di come le risorse (umane, economiche, fisiche, tecnologiche, ecc.) vengono impiegate;
- 5) identificare i controlli "chiave";
- 6) valutare l'efficienza di un processo;
- 7) fornire ausilio per la semplificazione dei processi eliminando le attività che non portano valore aggiunto e che sono ridondanti, che assorbono risorse, aumentano i costi senza generare benefici significativi;
- 8) fornire ausilio per l'aggregazione di attività in modo da minimizzare costi e massimizzare le economie di specializzazione e di scala.

La multifunzionalità della mappatura di un processo ha, pertanto, un potere non solo informativo, ma anche formativo, non solo per chi si appresta a far ingresso in un'Amministrazione pubblica, ma anche per chi vi fa già parte. Come abbiamo già osservato, nulla di nuovo.

Nuova, invece, è l'implementazione dello strumento in un'ottica non più soltanto efficientista, bensì **etica**; nell'accezione che abbiamo dato di un'etica pubblica costituzionalmente orientata.

La Legge Severino ha operato questa svolta, che ha portato le organizzazioni pubbliche a dover riflettere sul significato che deve avere l'art. 54 Cost. per il pubblico agente, attraverso strumenti già conosciuti ed utilizzati, seppur solo settorialmente, ma prevalentemente nel solco di altri valori costituzionali, come quelli ex artt. 9, comma 2, 32 e 97, comma 2, nell'accezione sviluppata, nel corso del tempo, dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi. Ridurre i piani anticorruzione a strumenti di prevenzione e/o mitigazione del rischio corruttivo in una declinazione principalmente penalistica ne mortifica il ruolo che, invece, può essere assai più pregnante in una organizzazione pubblica.

L'utilizzo non settoriale dell'analisi del rischio, attraverso i piani anticorruzione, rende lo strumento capace di produrre quel cambiamento culturale, che rimane la più efficace e duratura misura di prevenzione, non solo del rischio corruttivo, ma anche di fallimento etico dell'*agere publicum*, che deve essere l'obiettivo principale e ambizioso dei piani stessi.

Naturalmente, lo strumento, sebbene potente, non basta da solo. Per questo si è più volte sottolineata l'importanza di un *risk manager* che sia competente e di un forte *commitment* nei soggetti a vario titolo coinvolti nella predisposizione e nell'attuazione dei piani triennali anticorruzione.

## **Il sistema dei controlli interni, l'analisi e la gestione del rischio di fallimento etico e la creazione di valore all'interno delle organizzazioni pubbliche (14)**

Da quanto abbiamo detto finora, emerge come con la Legge Severino sia stato introdotto anche nel di-

(13) Rintracciabili al link [https://www.unipi.it/ateneo/governo/organismi/nucleo/iniziativa/Convegno-mappatura\\_proc.pdf](https://www.unipi.it/ateneo/governo/organismi/nucleo/iniziativa/Convegno-mappatura_proc.pdf).

(14) **Bibliografia essenziale del paragrafo:** Mongillo V., "Il giudizio di idoneità del modello di organizzazione ex D.Lgs. n. 231/2001: incertezza dei parametri di riferimento e prospettive di soluzione", in *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2011; Bartoli R., "I piani e i modelli organizzativi anticorruzione nei settori pubblico e privato", in *Diritto penale e processo*, 11/2016; Buonocore V., "Adeguatezza, precauzione, gestione, responsabilità: chiose sull'art. 2381, commi terzo e

quinto, del codice civile", in *Giur. comm.*, 2006, 01, 5; Anaclerico M., Miglietta A., Servato F., "Il controllo interno può creare valore aggiunto?", in *Amministrazione & Finanza* n. 1/2013; Ruffini R., "L'evoluzione del sistema dei controlli interni negli enti locali alla luce della legge n.190/2012 in tema di corruzione" in *Azienditalia*, n. 1/2013; Catalano S., Barraco F., Anaclerico M., "Il ruolo dell'internal audit nell'ambito del business continuity management", in *Amministrazione & Finanza*, n. 11/2013; Hinna L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, CEDAM, 2002.

ritto pubblico in modo generalizzato il **principio dell'adeguatezza** degli assetti organizzativi dell'ente, conosciuto nel diritto societario ed in particolare dagli artt. 2381 e 2403 del codice civile, e di cui abbiamo fatto soltanto un breve cenno in precedenza. Si afferma, così, anche negli enti pubblici un profilo di responsabilità amministrativa che rileva ogni qualvolta si manifesti l'inidoneità dell'organizzazione a prevenire efficacemente l'evento-pericolo, diventando il parametro rispetto al quale **misurare** l'adempimento, posto dalla norma in capo al pubblico agente, che va individuato sia nel soggetto responsabile delle scelte organizzative sia in quello deputato al controllo.

È naturale che il principio dell'adeguatezza possiede contenuti e limiti che vanno rintracciati, innanzitutto, nei principi costituzionali dell'*agere publicum*, ma anche nei codici di comportamento condivisi dalla comunità di riferimento, in quanto forniscono un contenuto più specifico e rispettoso dell'autonomia organizzativa riconosciuta dall'ordinamento giuridico anche talvolta di rango costituzionale.

Rispetto a questo quadro normativo va, pertanto, valutato il profilo della responsabilità amministrativa dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'elaborazione e nell'attuazione dei piani anticorruzione e del sistema dei controlli interni.

Ancora una volta assumono di conseguenza un ruolo essenziale l'analisi e la gestione del rischio di fallimento etico, intendendo la prima quale parte inscindibile della seconda, in sintonia con le previsioni degli standard del sistema **UNI ISO 31000 2010**, di cui abbiamo parlato in precedenza.

Orbene se è vero che per le organizzazioni pubbliche non si possono avere scenari di crisi tali da compromettere la continuità dell'ente, a differenza di quello che accade per le organizzazioni private, è pur vero che il manifestarsi dell'evento-pericolo in uno con l'inadeguatezza del sistema di prevenzione e/o di mitigazione del rischio può produrre costi assai rilevanti soprattutto per la comunità degli amministrati.

Se la continuità dell'ente non è a rischio, la sua attività può subire dei rallentamenti significativi o addirittura degli stop temporanei, per effetto del verificarsi di rischi di fallimento etico, quando questi riguardano fenomeni corruttivi diffusi, soprattutto a seguito di iniziative dell'autorità giudiziaria. Il verificarsi di questi scenari di crisi pone la questione della *creazione del valore* all'interno delle amministrazioni pubbliche e di come efficaci strumenti di controllo interno, dei quali fa parte indubbiamente il piano triennale anticorruzione, possano diventare un

fattore critico di successo nel mantenimento dei livelli quali-quantitativi di servizio essenziali.

Come è noto, il fine delle Amministrazioni pubbliche non è quello di creare profitto, avendo esse l'obbligo del pareggio di bilancio, perciò dobbiamo porre la questione della creazione del valore al loro interno attraverso i sistemi di controllo interno in altri termini e cioè proprio sotto il profilo del miglioramento e/o mantenimento dei livelli del servizio reso.

È evidente che l'organizzazione pubblica, che riesce a contenere il proprio livello di rischio di fallimento etico, conterrà pure i rischi economici, operativi, strategici e reputazionali e, quindi, conseguirà una più efficiente ed efficace utilizzazione delle risorse a disposizione.

Da qui nasce l'esigenza di **elaborare degli standard minimi**, sia a livello generale che per settori della pubblica amministrazione, al cui rispetto possa essere ancorato il giudizio sui piani triennali anticorruzione ed in generale sui sistemi di controllo interno, che abbiamo visto esistere, a livello internazionale, con esclusivo riguardo all'analisi ed alla gestione del rischio in generale.

L'elaborazione di standard riconosciuti anche per i piani triennali anticorruzione consentirebbe di effettuare quel salto di qualità auspicato, ma mai compiuto, quando si introdusse il sistema dei controlli interni con il D.Lgs. n. 286/1999, che fallì nella sostanza per non aver colto e/o non aver voluto cogliere la natura vera del problema sottostante la questione dell'efficienza delle organizzazioni pubbliche, semplicisticamente ridotto in una visione aziendalista senza inquadralo, più correttamente, in un contesto di scadimento del valore o, addirittura, di perdita dell'etica e dell'integrità nella loro interpretazione costituzionalmente orientata.

Ha molto senso, quindi, parlare di *compliance* e di *concordance* degli strumenti organizzativi su cui essa si basa, necessari per il mantenimento e consolidamento nel tempo dell'immagine delle amministrazioni pubbliche, al fine di non incorrere in sanzioni che potrebbero offuscarla o pregiudicarla.

Nello scenario che abbiamo descritto è davvero indispensabile l'integrazione tra il sapere economico/aziendale e quello giuridico in capo ai soggetti a vario titolo responsabili delle fasi di analisi/gestione del rischio.

Ci deve essere, infatti, un dialogo costante tra l'organizzazione e l'anomalia del procedimento ed il mezzo attraverso cui avviene questo dialogo costituito proprio dai piani anticorruzione.

È l'anomalia del procedimento che produce il cambiamento organizzativo, che serve ad intervenire su

di essa. Quale sia l'anomalia e quale sia il cambiamento organizzativo ce lo dicono proprio le fasi di analisi e gestione del rischio, fasi che il giurista deve conoscere e saper gestire per non indulgere alla tentazione di utilizzare, quale unico strumento preventivo, la regolamentazione dettagliata delle fasi del processo, che non è evidentemente mai la soluzione, per chi possiede anche competenze economico aziendali. Saper gestire le leve organizzative significa saper gestire innanzitutto il personale, che è il destinatario e l'attore dei piani anticorruzione.

Di conseguenza, le regole dei piani devono essere innanzitutto organizzative e non giuridiche in senso stretto, come nel caso di quelle basate sulla *moral suasion*.

Da quanto abbiamo argomentato finora riaffiora, ancora una volta, la fondamentale importanza del rating e degli standard, tutti ancora da pensare, per i piani anticorruzione, la cui elaborazione è richiesta, altresì, per l'accertamento della **adeguatezza** del modello organizzativo prescelto di analisi/gestione del rischio indispensabile per far valere la responsabilità prevista dalla norma.

Non possono essere lasciate ai singoli enti, profondamente differenziati nella disponibilità di risorse competenti, le scelte sui fondamentali della progettazione dei piani, rispetto alla quale necessitano di un percorso formativo dedicato.

A questo proposito, l'esperienza dell'AGCM (Autorità garante della concorrenza e del mercato), che ha rinnovato di recente la regolamentazione del rating di legalità (15) prevedendo un coinvolgimento fattivo anche dell'ANAC nella procedura di rilascio, potrebbe servire da traccia, anche se la "qualificazione dei piani", come già detto in precedenza dovrebbe somigliare maggiormente alla regolamentazione del tipo di quella ISO, che già esiste per l'analisi del rischio.

Così inteso il significato della Legge Severino ci consente di conseguire l'ulteriore approdo di far assumere alla previsione di un obbligo generalizzato di predisposizione dei piani triennali anticorruzione, purché assistito da opportune garanzie sanzionatorie anche soltanto basate sulla *moral suasion*, non già il significato di uno strumento espressione della burocratizzazione della legalità, ma il ruolo di leva organizzativa di valore strategico, per il raggiungimento dei fini propri dell'Amministrazione pubblica, rintracciati nel quadro dei valori costituzionali.

Se, invece, il ruolo della norma verrà inteso nel senso di assegnare ai piani anticorruzione il compito di prevenire e/o mitigare il solo rischio corruttivo e non quello di fallimento etico, riconducendo l'evento-pericolo nei limiti esclusivi di ciò che è penalmente rilevante, allora probabilmente il risultato sarà solo quello di un allargamento a favore (o a discapito) delle amministrazioni pubbliche di competenze in precedenza esclusive di altri soggetti a ciò istituzionalmente deputati (magistrati, forze di polizia, polizia giudiziaria in genere).

I piani anticorruzione devono, per di più, assumere l'ulteriore ruolo di banco di prova di tutto il sistema dei controlli delle organizzazioni pubbliche, in quanto mezzo per indurre alla riflessione sulla sua efficacia complessiva e di cui devono costituire la matrice essenziale, nell'ottica di una modifica strutturale degli strumenti di contrasto e prevenzione.

### Conclusioni

Sarebbe riduttivo e miope ritenere coincidente il rischio corruttivo, alla cui prevenzione sono dedicati i piani triennali anticorruzione, con il rischio che si compiano reati.

Riduttivo perché l'etica pubblica, con ciò comprendendovi anche l'etica propria dei singoli tipi di organizzazioni pubbliche, abbraccia valori costituzionali che non sono tutti tutelati dalla norma penale; miope perché si perderebbe, ancora una volta, l'occasione per tentare un cambiamento culturale nel pubblico agente.

I piani triennali anticorruzione non sono solo uno strumento per condividere con altri soggetti, a ciò istituzionalmente preposti, i compiti di prevenzione dei reati, allo scopo di arginare la diffusività e la serialità dei fenomeni corruttivi, che caratterizza la corruzione sistemica.

Accedendo a questa tesi si fornirebbero strali a chi percepisce i piani come l'espressione della burocratizzazione della legalità.

Abbiamo tentato di dimostrare nei paragrafi che precedono, con argomentazioni, si ritiene, ragionevoli, che i piani assolvono ad un'altra funzione da cui devono essere animati costantemente, per assolvere ad una funzione preventiva duratura: affermare i principi dell'etica pubblica nell'operare quotidiano e concreto del pubblico agente, in una interpretazione costituzionalmente orientata.

(15) Il 12 settembre 2016 è stata pubblicata nella G.U.R.I. la delibera n. 26166/2016 che approva il nuovo "**Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità**", con cui l'AGCM,

Autorità deputata al suo rilascio, propone una versione aggiornata e migliorata del documento che raccoglie le disposizioni per il rilascio delle famose stelletto.

L'operazione è culturale, ma non già effettuata sulla scorta dell'affermazione di principi, bensì attraverso uno *strumento metodologico*. Tale strumento diventa, anzi, la matrice sulla quale si innestano sia il sistema dei controlli interni sia il Piano della *performance*, disegnandosi, così, un unico quadro coerente, rispetto al quale si deve confrontare ed inserire ogni manifestazione dell'*agere publicum*.

Ecco che allora assume estrema importanza il rispetto di un'ortodossia nella costruzione del piano anticorruzione, che tenga conto, però, delle specificità del contesto esterno ed interno di riferimento, nel quale si inserisce anche quella che abbiamo chiamato l'etica dell'organizzazione.

Tale ortodossia esiste già da tempo nelle organizzazioni pubbliche per l'analisi del rischio (*risk assessment*), ampiamente utilizzata per rischi specifici (e.g. infortuni sul lavoro, sicurezza alimentare, rischio tributario, ecc.) e consacrata in standard internazionali della serie UNI ISO.

L'analisi del rischio, secondo questi standard, costituisce la parte più pregnante della gestione del rischio (*risk management*), con cui intrattiene una relazione circolare incessante e che richiede attività di controllo e monitoraggio aventi anche una funzione di test sulle modalità con cui le prime due sono state condotte.

Tuttavia, l'analisi del rischio non è soltanto per questo motivo che rappresenta una fase di importanza strategica fondamentale per tutto il processo di costruzione del piano anticorruzione.

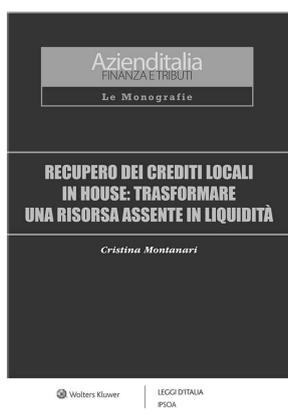
Il modo con il quale è condotta determina, infatti, molto del successo nell'attuazione del piano, non caratterizzandosi per una metodologia "da tavolino" o da sperimentazione scientifica, ma, come accade per tutto ciò che deve interagire con un'organizzazione intesa in senso aziendalistico, per l'irrinunciabile coinvolgimento della componente politica, dirigenziale e professionale dell'organizzazione stessa.

E-BOOK

**COLLANA:** Azienditalia finanza e tributi - Le monografie

## Recupero dei crediti locali in house: trasformare una risorsa assente in liquidità

di Cristina Montanari



È sempre maggiore l'esigenza, da parte degli Enti locali, di rafforzare gli **strumenti di contrasto** al fenomeno della cosiddetta evasione da riscossione.

Un'efficace azione di **recupero degli insoluti**, ottenuta in tempi ragionevoli, consente di immettere **liquidità** e di migliorare la **performance di cassa**, obiettivo primario per gli Enti locali, già pesantemente condizionati dal taglio delle risorse disponibili.

Il volume può essere di supporto nella **formazione di specialisti nella gestione dei crediti dell'Ente**, che siano in grado di operare in modo da monetizzare quella che troppo spesso è solo una posta finanziaria attiva iscritta nel bilancio e nell'analisi delle diverse implicazioni connesse all'opzione di **organizzare un ufficio** dedicato all'interno dell'Ente, per gestire direttamente tutte le fasi della riscossione coattiva delle entrate, piuttosto che **operare in forma associata tra**

**più Enti**, in un'ottica di riduzione dei costi gestionali, recupero di efficacia e riduzione dei tempi della riscossione.

In rilievo, inoltre, nel volume tematiche quali il **recupero stragiudiziale dei crediti**, ovvero la procedura di **esternalizzazione** (gestione in *outsourcing*) di alcune fasi di procedure amministrative, una delle possibilità di cui può servirsi la P.A. per perseguire obiettivi di razionalizzazione e di risparmio; le **procedure esecutive**, ossia l'esecuzione forzata sul patrimonio del debitore e le **procedure cautelari** a tutela dei crediti non recuperati.

Wolters Kluwer, novembre 2017  
pagg. 418, Euro 18+IVA  
Codice e-book: 00216510  
ISBN (ebook): 978-88-217-6170-6

**Per informazioni e acquisti**  
• **On line [www.shopwki.it](http://www.shopwki.it)**