

PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE L'APPROCCIO DEI SISTEMI DI GESTIONE E I FATTORI CRITICI DI SUCCESSO

LUIGI CARROZZI*

La prevenzione costituisce un'attività fondamentale per il contrasto della corruzione e comporta la revisione del modus operandi delle pubbliche amministrazioni. La specifica normativa, non a caso, sollecita in maniera sostanziale l'utilizzo da parte delle amministrazioni di competenze gestionali per operare il necessario cambiamento: è quanto mai opportuno riuscire a combinare il criterio prescrittivo con quello gestionale. L'utilizzo dell'approccio metodologico dei 'sistemi di gestione' può costituire una valida guida nel focalizzare l'attenzione delle amministrazioni sul vero obiettivo di migliorare se stesse nel prevenire la corruzione, piuttosto che sulla mera attività di stesura di un 'piano'.

L'IMPORTANZA DELLA PREVENZIONE NEL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE

La normativa anticorruzione – introdotta con la legge 6 novembre 2012, n. 190¹ – prevede un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante risiede nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli: quello 'nazionale' e quello 'decentrato'. Riguardo al primo, è prevista la stesura del Piano nazionale anticorruzione (Pna), con la finalità di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione; con riferimento al secondo, è posto a carico delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di definire Piani triennali di prevenzione della corruzione (Ptpc) che, sulla base delle indicazioni presenti nel Pna, effettuino l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e, conseguentemente, individuino interventi volti a prevenirli. Tali piani, talora, vengono percepiti dalle amministrazioni come complessi da attuare e interpretati quale ulteriore 'adempimento' che va ad aggiungersi a una già assorbente attività amministrativa. Inoltre, vista l'intensità e la pervasività dei fenomeni di corruzione nel nostro Paese, taluni considerano lo strumento poco efficace rispetto all'obiettivo, in quanto si ritiene che la corruzione non si possa combattere con un 'piano'.

* Quanto riportato nell'articolo rappresenta esclusivamente il punto di vista personale dell'autore e non impegna in alcun modo l'Ente di appartenenza.

1. Legge n. 190/2012 recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.



Tuttavia, l'approccio preventivo per il contrasto al fenomeno è di primaria importanza. A tal riguardo Virginio Carnevali, presidente di Transparency International Italia, sollecitato da un giornalista a esprimersi sull'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), evidenzia che «la sua grande innovazione è che per la prima volta il problema è affrontato sul lato della prevenzione. Se arrestiamo un corrotto facciamo una cosa buona, ma abbiamo perso comunque».

PIANIFICARE PER PREVENIRE

Viene da chiedersi, a questo punto, lasciando il compito di repressione alle Forze di Polizia e alla Magistratura, cosa possano fare concretamente le pubbliche amministrazioni con le loro persone, i loro processi e le modalità con cui organizzano l'erogazione dei servizi, per divenire adeguatamente resistenti ai fenomeni di corruzione, garantendo il perseguimento dell'esclusivo pubblico interesse nell'adempiere alla funzione istituzionale assegnata. Studi criminologici² evidenziano che le dinamiche corruttive sono tipicamente generate dalle motivazioni del soggetto che compie l'atto illecito, dalla giustificazione che questo si dà nel compierlo e dall'opportunità che gli si presenta. Sulla base di tale analisi, quello su cui può sicuramente lavorare una pubblica amministrazione è adoperarsi per ridurre le opportunità che tali eventi abbiano successo, colmando, ad esempio, le vulnerabilità di tipo organizzativo alle potenziali pressioni corruttive. Ed è proprio questo l'obiettivo dei piani, nella cui elaborazione è richiesto alle amministrazioni, innanzitutto, uno sforzo di autoanalisi organizzativa e di comprensione del contesto sociale ed economico in cui agiscono. Si tratta di compiere un fondamentale percorso di conoscenza per mettere a fuoco la propria realtà amministrativa, le problematiche del territorio e le attese di cittadini e utenti che l'amministrazione deve servire nel rispetto del mandato istituzionale assegnato. Il livello di approfondimento e la qualità dell'analisi che verrà svolta in tale fase condizioneranno, inevitabilmente, lo sviluppo dei passi successivi. È, quindi, compito dell'amministrazione rintracciare, nell'ambito delle varie unità organizzative che la compongono, quali siano le attività a maggior rischio di corruzione, identificare le misure più idonee di contrasto provvedendo anche, laddove necessario, a modificare opportunamente i propri processi. A questo punto, il Piano non deve essere altro che la rendicontazione finale del percorso di 'Pianificazione' finalizzato alla costruzione di capacità operative interne e di miglioramento organizzativo in ottica anticorruzione. È evidente, però, che la qualità formale del Ptpc, redatto in adempimento dell'obbligo normativo, potrebbe non rispecchiare in alcun modo la qualità del sistema di prevenzione effettivamente realizzato, che resta il vero obiettivo. Sono le persone all'interno dell'amministrazione, le attività che svolgono e come esse vengono realizzate che pos-

2. CRESSEY 1973, p. 30.

sono fare la differenza nel contrasto alla corruzione. Non di certo il piano di carta. Il Piano, quindi, configura solo il mezzo indicato dalla norma per raggiungere l'obiettivo di prevenire la corruzione ma non costituisce l'obiettivo in sé. Resta fondamentale evitare di intendere la sequenza diretta 'disposto normativo' → 'produzione di un piano', saltando a piè pari la fase di creazione delle competenze, dei ruoli e degli strumenti tecnico-organizzativi idonei a rivedere, anche nell'ottica di possibile semplificazione, i propri processi interni e di relazione con gli stakeholder per abilitare il necessario cambiamento organizzativo. Diversamente, il Piano costituirà la mera descrizione di attività, di scarsa valenza operativa in quanto l'amministrazione non ha sviluppato conoscenze, realizzato strumenti, adottato decisioni e finalizzato i conseguenti obiettivi in maniera adeguata. Una frase celebre, attribuita al generale, poi presidente Dwight D. Eisenhower, esortava: «I piani sono nulla; la pianificazione è tutto».

IL CONTENUTO DEI PIANI DI PREVENZIONE

Il primo Pna è del settembre 2013, l'aggiornamento del 2015 e, poi, del 2016. Il primo, con 7 allegati, ha posto le basi, fornendo direttive puntuali sulle modalità di stesura del Ptpc. Il secondo, a seguito di un'analisi sulla qualità di un campione di 1911 Ptpc condotta da Anac e dalla consultazione dei Responsabili della prevenzione della corruzione, contiene le *correzioni di rotta* per migliorare il livello qualitativo dei piani delle amministrazioni e approfondisce alcune aree di attività a maggior rischio, come quella relativa all'affidamento dei contratti pubblici e quella afferente alla sanità. Il terzo, nella parte generale, recepisce le novità legislative in tema di prevenzione della corruzione, con riferimento ai soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del Ptpc; nella parte speciale, fornisce indicazioni per i piccoli comuni, le città metropolitane, gli ordini e collegi professionali, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, il governo del territorio e, ancora, ritorna sul rilevante settore della sanità. Se, da un lato, il Pna – vista l'ampiezza, l'eterogeneità e le diverse e rilevanti aree di attività della pubblica amministrazione esposte a rischio di corruzione – si evolve focalizzando ambiti specifici di applicazione, dall'altro mantiene fermi i capisaldi metodologici che costituiscono la trama operativa essenziale di riferimento per la redazione dei Ptpc da parte delle amministrazioni. Qui è rintracciabile la strumentazione metodologica, caratteristica dei Sistemi di gestione.

IL VALORE DEL 'SISTEMA DI GESTIONE'

L'Organismo internazionale per la normazione (Iso) definisce *sistema di gestione* «l'insieme delle componenti di un'organizzazione tra loro correlate o interagenti per stabilire politiche, obiettivi e i processi per raggiungere tali obiettivi»³. E nel Pna è rintracciabile una descrizione del Ptpc che lascia intravedere rilevanti analogie con un sistema di gestione finalizzato alla prevenzione della corruzione⁴.

Nelle modalità procedurali previste dal Pna per la redazione dei Ptpc – analisi del rischio, ruoli e responsabilità della prevenzione della corruzione, pianificazione delle attività, sistema di verifica dell'operato e ciclo di miglioramento continuo – si rintraccia agevolmente la strumentazione tipica dei Sistemi di gestione che costituiscono l'armamentario più avanzato per l'indirizzo e la guida delle organizzazioni nel conseguimento di obiettivi specifici⁵. La peculiarità di tali sistemi risiede nel fatto che, con riferimento a uno specifico obiettivo (ad es. gestione della qualità, della sicurezza delle informazioni, della sicurezza ambientale ecc.), oltre al 'cosa' fare, descrivono il 'come' farlo, al fine di conferire efficacia ed efficienza realizzativa, dettagliando il percorso verso l'obiettivo di riferimento. E ciò considerando tutte le componenti che costituiscono un'organizzazione intesa come sistema di persone, competenze e conoscenze, processi, ruoli, mezzi, risorse e presidi tecnico-organizzativi, inclusa la struttura di indirizzo, coordinamento e controllo interno. L'azione poi passa alle organizzazioni che, nell'ambito della loro autonomia decisionale e operativa, dovendo essere *accountable*⁶ rispetto all'obiettivo stabilito, sono tenute ad agire al fine di raggiungere il risultato atteso al meglio delle loro possibilità. Nel caso dell'anticorruzione, tale obiettivo si concretizza nella finalizzazione dell'azione amministrativa all'esclusivo interesse pubblico, prevenendo ogni forma di possibile corruzione e di cattiva gestione amministrativa. Un aspetto interessante, su cui ci soffermeremo in seguito, è che quanto previsto dalla normativa anticorruzione può facilmente essere riferito alla struttura dei sistemi di gestione. L'Iso, con l'*High Level Structure*⁷, ha identificato le componenti fondamentali comuni a tutti i sistemi di gestione, ovvero: contesto dell'organizzazione, leadership, pianificazione, supporto, attività operative, valutazione delle performance, miglioramento. Seguire la traccia dei sistemi di gestione nella redazione del Ptpc può essere

3. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO), ISO/IEC, *Directives, Part 1 – Consolidated ISO Supplement – Procedures specific to ISO*, Sixth edition 2015.

4. Vedi Pna-Allegato 1, p. 11.

5. Il Pna fa esplicito riferimento allo standard UNI ISO 31000:2010. Tale standard definisce i principi e le linee guida della Gestione del rischio e tale prassi costituisce una delle componenti fondamentali dell'architettura dei Sistemi di gestione.

6. Per *Accountability* si intende «la condizione di dover rendere conto circa le decisioni prese e le attività svolte agli organi di governo dell'organizzazione, alle autorità competenti e più in generale ai propri stakeholder» (vedi ISO 26000:2010 – *Guidance on social responsibility*).

7. ISO – ISO/IEC, *Directives, Part 1 – Consolidated ISO Supplement*, 2015 – Appendix 2. L'ISO sta sviluppando uno standard specifico per l'anticorruzione l'ISO/DIS 37001: *Anti-bribery management systems*, disponibile in draft e la cui versione definitiva è prevista entro il 2016.

di ausilio alle amministrazioni per focalizzare la struttura logica dell'attività di costruzione organizzativa finalizzata a costituire il sistema di prevenzione. Per tale motivo viene di seguito proposta una correlazione tra quanto disposto dal Pna, circa la redazione dei Ptpc, e i passi caratteristici dei sistemi di gestione. In nota sono riportati i principali riferimenti al Pna e alle sue evoluzioni.

CONTESTO DELL'ORGANIZZAZIONE

È il passo iniziale: l'organizzazione si attiva per conoscere in profondità se stessa, il contesto nel quale è inserita e i bisogni e le aspettative dei suoi stakeholder di riferimento. Per far ciò è necessario tener conto delle variabili economiche, sociali e delle caratteristiche del territorio in cui l'amministrazione opera, utilizzando anche gli indicatori criminologici disponibili, al fine di individuare potenziali minacce corrottive che potrebbero interessare l'organizzazione medesima. Sulla base delle informazioni raccolte si procede all'attività di valutazione dei rischi di corruzione secondo i principi e le linee guida dello Standard UNI ISO 31000:2010 che, tra l'altro, costituiscono un riferimento per tutto il processo di analisi e gestione del rischio⁸.

LEADERSHIP

Il vertice deve far sì che l'intera attività amministrativa sia costantemente polarizzata verso i principi dell'etica e della legalità, indicando le regole di riferimento a cui attenersi per conseguire l'obiettivo di prevenire la corruzione all'interno dell'amministrazione. È fondamentale, inoltre, che siano definiti con chiarezza i ruoli, le responsabilità e la struttura di governance ai fini di indirizzo, coordinamento e controllo delle attività, allocando le necessarie risorse per supportare l'intento. La rilevanza di tale aspetto, purtroppo, viene di sovente sottovalutata⁹.

PIANIFICAZIONE

Si tratta di gestire i rischi di corruzione valutati nella fase di analisi del contesto precedentemente descritto, identificando le misure di prevenzione e pianificandone la realizzazione (tempi e fasi di realizzazione, responsabili, modalità di verifica)¹⁰.

SUPPORTO

Si riferisce alla cura dei fattori che supportano la realizzazione del Piano: personale, competenze, generazione di consapevolezza sulla tematica, risorse tecniche, attività di formazione e di documentazione delle attività¹¹.

8. Vedi Pna-Allegato 1, punto B 1.2; Pna-Allegati 2, 3, 5, 6. Aggiornamento 2015 al Pna, parte generale, par. 6.2, 6.3, 6.4 e 6.5; Pna 2016, par. 6.

9. Vedi Art. 1, commi 7-14, legge n. 190/2012 e s.m.i.; Pna Allegato 1, paragrafo A.2; Pna Aggiornamento 2015, parte generale, par. 4; Pna 2016, parte generale, par. 5.1.

10. Vedi Art. 1, comma 9, legge 190/2012 e s.m.i.; Pna par. 3.1; Pna Allegato 1, punto B 1.2, e B 3-B 15; Pna Allegato 4; Pna Allegato tavole sintetiche delle misure; Aggiornamento 2015 al Pna parte generale, parr. 2, 5 e 6; Pna 2016, parte generale, par. 7.

11. Vedi Aggiornamento 2015 al Pna, parte generale, punto 4.2 d.

ATTIVITÀ OPERATIVE

Riguardano il merito del processo con cui viene implementata e controllata la realizzazione delle misure di prevenzione della corruzione, identificate e messe a piano per gestire il rischio¹².

VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE

Quanto realizzato e i risultati ottenuti sono oggetto di valutazione dei responsabili delle attività, del management e del vertice dell'organizzazione, nel rispetto dei ruoli e delle funzioni attribuite di controllo e compliance di prevenzione della corruzione¹³.

MIGLIORAMENTO

Le non conformità rilevate rispetto alle azioni pianificate e ai risultati attesi o le azioni previste per migliorare ulteriormente e con continuità il livello di prevenzione identificano la fase di miglioramento¹⁴.

Il valore di utilizzare lo schema dei capisaldi dei sistemi di gestione consiste nel:

- far riferimento a principi base, sinteticamente statuiti e standardizzati;
- far sì di evitare il pericolosissimo salto in cui possono incorrere le amministrazioni nel passare dal dettato normativo alla redazione del Piano senza l'idonea costruzione delle capacità interne atte a realizzarlo;
- rendere disponibili alle amministrazioni uno strumento di verifica della completezza dell'infrastruttura organizzativa coinvolta per la realizzazione del Ptpc.

FATTORI CRITICI DI SUCCESSO PER IL 'SISTEMA DI GESTIONE' FINALIZZATO

- COMMITMENT DEL VERTICE. Nelle pubbliche amministrazioni, l'Organo di indirizzo deve essere il principale promotore dell'attività di costruzione del sistema e supportare al meglio il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella sua rilevante attività di coordinamento e predisposizione del Ptpc, provvedendo, tra l'altro, a mettere a sua disposizione i mezzi e le risorse necessari. La sponsorship del vertice – resa concreta, fattiva e opportunamente comunicata a tutta l'amministrazione – costituisce un fondamentale elemento per il successo dell'iniziativa.
- FOCALIZZAZIONE E DICHIARAZIONE DI INTENTI DELL'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA. Potrebbe apparire scontato, ma è necessario ricordare che tutte le amministrazioni pubbliche, dal più piccolo ente locale alla più grande amministrazione centrale, rivestono un ruolo costitutivo focale e una mission di servizio specifica per creare valore, generare benessere e sviluppo per i cittadini e gli utenti del Paese. È importante che ogni singola amministrazione statuisca con limpida chiarezza quali sono i propri obiettivi istituzionali, con la descrizione dei servizi erogati e il conseguente valore generato per gli stake-

12. Vedi Pna, par. 3.1; Pna Allegato 1, par. B 1.1.4; Aggiornamento 2015 al Pna, parte generale, paragrafo 6.6.

13. Vedi Art. 1, comma 10 punto a) e Art. 14 legge 190/2012 e s.m.i.; vedi Pna, pp. 32-34; Pna-Allegato 1, par. B 1.1.4; Aggiornamento 2015 al Pna parte generale, p. 8 e par. 6.6; Pna 2016, parte generale, par. 5.3.

14. Vedi Pna, pp. 32-34; Pna-Allegato 1, par. B 1.1.4.

holder di riferimento. L'indicazione esplicita dei servizi resi, delle modalità di erogazione e i livelli di servizio o di qualità su cui gli utenti possono contare, costituirebbe un significativo atto di trasparenza, sia esterna – verso i cittadini e gli utenti, che potrebbero con maggiore consapevolezza esercitare un controllo attivo sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico – sia interna, indirizzando i dipendenti dell'amministrazione verso il 'patto di servizio' dichiarato agli stakeholder.

- CREARE CONSAPEVOLEZZA DEL VALORE DA PROTEGGERE. Rendere noto il valore economico e sociale dei servizi erogati dall'amministrazione e la distruzione di valore conseguente al verificarsi di potenziali fenomeni di corruzione è sostanziale. È necessaria la piena coscienza del 'disvalore' generato dalla corruzione rispetto alle attese e ai bisogni dei cittadini e degli utenti. Tale chiara percezione si traduce, tra l'altro, nell'inevitabile 'ritorno degli investimenti' del sistema di prevenzione della corruzione.
- CREARE IL SISTEMA DI GESTIONE SULLA BASE DELLE CARATTERISTICHE E DELLE PRIORITÀ D'INTERVENTO DELL'AMMINISTRAZIONE. Il sistema di prevenzione deve essere costruito in maniera progressiva, rispettando le caratteristiche e le dimensioni dell'amministrazione e avendo cura di organizzare le risorse umane e materiali secondo criteri di necessità e urgenza.
- L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DI GESTIONE SI BASA IN LARGA PARTE SULLE PERSONE. È necessario tener conto del fattore umano nella prevenzione della corruzione. I sistemi di gestione poggiano largamente sul contributo di tutti gli individui che costituiscono l'organizzazione, indipendentemente dal ruolo e dal livello gerarchico. La motivazione delle persone, alimentata dal sentirsi con orgoglio parte dell'istituzione e dalla presenza di valori condivisi, rappresenta un aspetto non eludibile per il successo di ogni attività. Probabilmente nessuna norma o linea guida e nessun atto di indirizzo potranno avere effetto senza l'adesione ideale e l'energia di chi dovrà applicarla. La consapevolezza del valore dei servizi resi può aumentare il senso di appartenenza e concretarsi in fattore stimolante delle persone verso l'obiettivo, liberando un potenziale troppo spesso sottovalutato. Il vertice dell'organizzazione ha, quindi, il compito di attivare una comunicazione interna che divenga strumento di condivisione di valori e di senso del bene pubblico da tutelare. Riuscire a comunicare, in maniera efficace, il valore etico dell'integrità e della legalità nell'ordinario esercizio dell'attività amministrativa può divenire un elemento portante del miglioramento della qualità dell'azione amministrativa, così come dell'intera strategia di prevenzione della corruzione.

BIBLIOGRAFIA MINIMA

D.R. CRESSEY, *Other people's money. A study in the social psychology of embezzlement*, Patterson Smith, Montclair, N.J. 1973.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Technical guide to the United Nations Convention Against Corruption*, New York 2009.

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, *A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment*, New York 2013.

OECD – ANAC, *High-level principles for integrity, transparency and effective control of major events and related infrastructures*, Paris 2016.