

## *Articoli e Saggi*

# Riflessioni sulle misure anticorruzione nel sistema italiano, partendo dal caso del Ministero dello Sviluppo Economico

Simona Giorgetti

SOMMARIO: 1. La risposta dell'ordinamento italiano al problema della corruzione. – 2. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Ministero dello Sviluppo Economico. – 2.1. Introduzione metodologica. – 2.2. Strategia di prevenzione della corruzione e PTPC del MiSE. – 3. Osservazioni critiche sul processo e sugli strumenti di gestione del rischio. – 3.1. Analisi del contesto esterno. – 3.2. Mappatura dei processi. – 3.3. Valutazione del rischio. – 3.4. Monitoraggio. – 3.5. La mancata prevenzione della corruzione politica. – 4. Riflessioni conclusive sull'efficacia delle misure anticorruzione nel sistema italiano.

### 1. *La risposta dell'ordinamento italiano al problema della corruzione*<sup>1</sup>

La corruzione è un problema di natura non solo etica e democratica, ma anche economica<sup>2</sup>. È inoltre un problema globale e a livello globale è stato affrontato. Si fa riferimento, in particolare, alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (c.d. «Convenzione di Merida»), adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, firmata dall'Italia il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116, nonché alla Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo adottata il 27 gennaio del 1999, entrata in vigore nel 2002 e ratificata dall'Italia con legge 28 giugno 2012, n. 110.

<sup>1</sup> Per una approfondita trattazione della materia: M. Clarich, B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, in AA.VV., *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 59-69; M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione*, Soveria Mannelli (CZ), 2016; B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 123-133; F. Merloni, *La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici*, in F. Cingari (a cura di) *Corruzione: strategie di contrasto*, Firenze, 2013, 7-31; F. Merloni, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d. lgs. n. 33 del 2013*, in B. Ponti (a cura di) *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2013, 17-28.

<sup>2</sup> Nel febbraio 2013, in occasione del discorso di apertura dell'anno giudiziario, il Presidente della Corte dei Conti sottolineava come la corruzione sistemica pregiudichi non solo la legittimazione delle pubbliche amministrazioni italiane, ma anche l'intera economia nazionale.

La risposta dell'ordinamento italiano è inizialmente una risposta sul piano penale, dunque una risposta di repressione dei fenomeni corruttivi. La l. n. 116/2009 reca infatti norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, specificamente estendendo gli ambiti penali di alcuni articoli del c.p.<sup>3</sup>, inserendo nuovi articoli nel c.p.p.<sup>4</sup> e designando il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione quale Autorità nazionale anticorruzione<sup>5</sup>.

Il Titolo II della Convenzione di Merida, dedicato alle politiche di prevenzione della corruzione nel settore pubblico e privato, non riceve, in principio, adeguata attenzione.

Un primo cambiamento di approccio si ha con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, attuativo della legge 4 marzo 2009, n. 15 (c.d. «legge Brunetta») in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, il quale introduce la disciplina della *performance* nella pubblica amministrazione, oltre che il concetto di trasparenza «intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche»<sup>6</sup>, delle informazioni concernenti l'attività amministrativa, imponendo contestualmente a tutte le amministrazioni di adottare un Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità. Il d.lgs n. 150/2009 istituisce inoltre la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

Ma la prima disciplina organica in materia di anticorruzione si ha con la legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. «legge Severino») recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»<sup>7</sup>, la quale dà attuazione all'articolo 6 della Convenzione ONU

<sup>3</sup> Gli articoli 322-*bis* (peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione dei membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri) e 377-*bis* (induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria). Anche la Convenzione penale di Strasburgo, e relativa legge di ratifica n. 110 del 2012, si concentra sulla risposta repressiva, riconoscendo come reati la corruzione attiva e passiva, la malversazione, il riciclaggio di prodotti del reato di corruzione, reati contabili in materia di corruzione.

<sup>4</sup> Gli articoli 740-*bis* e 740-*ter* afferenti alla devoluzione allo Stato estero interessato dei beni confiscati sul territorio italiano in esecuzione di provvedimenti di confisca adottati all'estero.

<sup>5</sup> Il quale assume le funzioni dell'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione, abolito con decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria». Successivamente, con l. n. 190/2012, quale Autorità nazionale anticorruzione viene individuata la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), istituita con d.lgs. n. 150 / 2009.

<sup>6</sup> Art.11 «Trasparenza» del d.lgs. n. 150/2009.

<sup>7</sup> Il quadro normativo in materia di anticorruzione è completato dai numerosi decreti attuativi della l. n. 190/2012: decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 recante «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»; decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante «Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità,

di Merida sulla prevenzione della corruzione, marcando il passaggio verso un approccio alla materia in termini di prevenzione di fenomeni fisiologici, in luogo di un approccio di repressione di fenomeni patologici.

La l. n. 190/2012 introduce misure amministrativo-organizzative per la prevenzione della corruzione e prevede una complessa articolazione dei soggetti dedicati all'anticorruzione: in primo luogo la CIVIT, la quale assume il ruolo di Autorità nazionale anticorruzione, alla quale si affianca il Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di coordinamento delle metodologie e delle strategie di contrasto della corruzione, secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale<sup>8</sup>. A livello delle singole amministrazioni, viene istituita la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC).

La prevenzione della corruzione viene intesa come risultato di un intervento sistematico di programmazione nazionale che viene poi declinato in Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC) elaborati dalle singole amministrazioni, in coerenza ed attuazione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Nella distribuzione dei ruoli a livello centrale, la CIVIT approva il PNA, predisposto e poi emanato dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Con decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90<sup>9</sup>, la CIVIT diventa Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e assume anche le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), oltre che le funzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza nella pubblica amministrazione. Il rapporto tra i diversi soggetti è chiarito con il successivo decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97<sup>10</sup> di novella del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e della stessa l. n. 190/2012: l'ANAC adotta il PNA ed «esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni»<sup>11</sup>; le singole amministrazioni trasmettono i loro PTPC all'ANAC entro il 31 gennaio di ogni anno; entro il 15 dicembre di ogni anno,

---

trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»; decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante «Disposizioni in materia di inconfirmità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190». Tra di essi si può citare anche il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, «Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», il quale articolo 54 è stato novellato con l. n. 190/2012.

<sup>8</sup> Istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013.

<sup>9</sup> Convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

<sup>10</sup> 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 decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

<sup>11</sup> Art.1, comma 3 della l. n. 190 / 2012, novellato con d.lgs. n. 97 /2016.

il Responsabile della prevenzione della corruzione di ogni amministrazione trasmette all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) una relazione contenente i risultati dell'attività; l'OIV verifica la coerenza dei PTPC con gli altri atti di programmazione e riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure ivi contenute.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera b) della l. n. 190/2012, sono stati emanati ad oggi i seguenti Piani Nazionali Anticorruzione:

- il PNA 2013, elaborato sulla base delle direttive contenute nelle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale e approvato con delibera CIVIT n. 72 dell'11 settembre 2013, su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- l'aggiornamento 2015 al PNA, approvato dall'ANAC, subentrata alla CIVIT, con Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- il PNA 2016, approvato dall'ANAC con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016.

Sin dall'inizio, il PNA 2013 definisce due livelli della pianificazione strategica anticorruzione: un livello «nazionale», costituito dallo stesso PNA, e un livello «decentrato», costituito dai PTPC che ogni amministrazione elabora sulla base delle indicazioni presenti nel PNA. Ogni PTPC «effettua l'analisi e valutazione specifica dei rischi di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli»<sup>12</sup>.

Immutato nei PNA, dal 2013 ad oggi, è il riferimento ad un concetto di corruzione che non si limita alle fattispecie penalistiche, ma ricomprende tutte «le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo»<sup>13</sup>.

La strategia anticorruzione italiana si rifà dunque al concetto di «*maladministration*»<sup>14</sup> di matrice anglosassone, alla quale fanno parimenti riferimento le misure anticorruzione poste in essere dalle istituzioni dell'Unione Europea, *in primis* il Mediatore europeo (Ombudsman), e dalle istituzioni internazio-

<sup>12</sup> PNA 2013, 5.

<sup>13</sup> *Ibidem*, 13, e Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del DPF.

<sup>14</sup> L'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, 7, riporta: «si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la «*maladministration*», intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse». Il PNA 2016 si riferisce spesso ai «fenomeni di *maladministration*» in luogo dei fenomeni di corruzione.

nali, tra cui il «*Group of States against corruption*» (G.R.E.C.O.)<sup>15</sup>, istituito presso il Consiglio d'Europa, e *Transparency International*<sup>16</sup>.

Il PNA 2016 conferma sostanzialmente la strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale e decentrato già illustrata nel primo PNA, specialmente la strategia di valutazione e gestione del rischio, al punto di mantenere applicati gli istituti e le metodologie descritti nel PNA 2013 e suoi allegati, oltre che nell'Aggiornamento 2015 allo stesso, entrambi espressamente richiamati nella «Parte generale» del nuovo PNA.

A seguito della novella apportata alla l. n. 190/2012 dal d.lgs n. 97/2016, il PNA 2016 prevede la soppressione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, la sua inclusione dentro il PTPC in una sezione ad esso dedicata e, conseguentemente, l'accorpamento della figura del RPC e del Responsabile della trasparenza (RdT) in capo ad un unico soggetto che assume le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Altra novità del PNA 2016 è il maggior coinvolgimento degli Organismi Indipendenti di Valutazione, i quali «sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici»<sup>17</sup>, con l'obiettivo di «sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione»<sup>18</sup>. Per favorire questo coordinamento, l'OIV riceve la relazione annuale sulle attività di prevenzione della corruzione dal RPCT e può richiedere che essa sia integrata da informazioni e documentazione ulteriore.

## 2. *Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Ministero dello Sviluppo Economico*

### 2.1. *Introduzione metodologica*

L'articolo prende le mosse dall'analisi effettuata nel dicembre 2016 sulle misure anticorruzione adottate dal Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) in esecuzione di quanto previsto dalla l. n. 190/2012, specificamente al suo articolo 1, commi 2-*bis*, 5, 8 e 9. L'analisi ha avuto ad oggetto il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del MiSE per il triennio 2016-2018 e il suo raffronto con il PTPC MiSE 2015-2017 e con la lavorazione allora in corso del

<sup>15</sup> Si veda a tale proposito: P. Lazzara, *La lotta alla corruzione nel Rapporto del «Gruppo di Stati contro la corruzione»*, in *Robinson Crusoe* (<http://www.crusoe.it>), 24 novembre 2009.

<sup>16</sup> Organizzazione internazionale non governativa che si occupa di corruzione.

<sup>17</sup> PNA 2016, 1.

<sup>18</sup> *Ibidem*, 21.

PTPC MiSE 2017-2019<sup>19</sup>. In particolare sono state esaminate le misure adottate, il metodo impiegato per identificarle, l'organizzazione che ha sotteso l'elaborazione del piano, le criticità riscontrate e le soluzioni adottate per superarle.

In termini metodologici, le informazioni e i dati sono stati raccolti, oltre che per il tramite dell'analisi documentale, anche attraverso interviste ad esponenti del corpo dirigente dell'amministrazione interessata, mediante la partecipazione alle attività di monitoraggio e agli incontri del gruppo interno al Ministero di coordinamento sulla prevenzione della corruzione, mediante la rielaborazione di alcune schede di valutazione del rischio, nonché attraverso la partecipazione diretta alle attività formative rivolte ai funzionari e dirigenti preposti alla prevenzione della corruzione.

Dall'analisi svolta, sembrerebbero emergere alcuni nodi problematici. Alcuni di essi riguardano difficoltà procedurali del MiSE, molto probabilmente comuni alle altre amministrazioni, specialmente per quello che attiene all'analisi del contesto esterno, alla mappatura dei processi e all'adozione di talune misure. Altri nodi problematici, di natura prettamente tecnica, riguardano la strumentazione elaborata dalle istituzioni centrali preposte all'anticorruzione e adottate dalle singole amministrazioni.

Le criticità, viste nel loro insieme, sembrerebbero però superare i limiti propri di singole amministrazioni e doversi ricondurre all'impostazione del sistema nazionale anticorruzione nel suo complesso.

Di seguito si illustra sinteticamente il modo in cui è stata costruita la strategia di prevenzione della corruzione del MiSE ed impostato il suo PTPC. Nei capitoli successivi si riportano alcune riflessioni emerse in esito all'analisi effettuata su strategia e Piano anticorruzione del Ministero, specificamente: nel terzo capitolo si espongono le criticità rilevate nel processo e nella strumentazione di gestione del rischio; nel capitolo conclusivo si tenta invece di avanzare riflessioni sull'efficacia delle misure anticorruptive del sistema italiano e sulle sue possibili evoluzioni, sulla base di considerazioni critiche effettuate da alcune voci della scienza giuridica nazionale ed internazionale.

## 2.2. *Strategia di prevenzione della corruzione e PTPC del MiSE*

La costruzione della strategia di prevenzione della corruzione del MiSE è articolata in tre fasi principali: una prima fase dedicata all'analisi del contesto esterno ed interno all'amministrazione; una seconda fase finalizzata ad elaborare

---

<sup>19</sup> Il PTPC MiSE 2017-2019 è stato nel frattempo adottato con decreto ministeriale 30 gennaio 2017 e pubblicato sul sito istituzionale del MiSE alla sezione «Amministrazione trasparente».

la mappatura dei processi per livello di rischio e le relative misure di riduzione del rischio corruttivo; una terza fase dedicata al monitoraggio semestrale dell'attuazione delle misure di prevenzione individuate.

La costruzione dell'intera strategia parte dal contributo dei dirigenti non generali delle singole Divisioni, essendo i dirigenti non generali identificati come i «*risk owner*»<sup>20</sup> dell'intero processo di gestione del rischio («*risk management process*»<sup>21</sup>), secondo la definizione degli stessi fornita in seno alla norma ISO 31000:2009, fonte scientifica espressamente richiamata dal PNA 2013.

Il PNA 2013 riportava ancora una lettura stringente della l. n. 190/2012, interpretando le misure ivi comprese come «obbligatorie», che dunque le Amministrazioni erano vincolate ad applicare e alle quali potevano aggiungere eventuali misure «ulteriori». Su questa dicotomia tra misure «obbligatorie» e misure «ulteriori» è stato impostato il PTPC MiSE 2016-2018. Questo approccio rigido sarà in parte superato dall'interpretazione più flessibile fornita dal PNA 2016 elaborato dall'ANAC – flessibilità in parte già anticipata con Determinazione dalla stessa ANAC n. 12/2015 – la quale interpreta l'insieme delle misure richiamate dalla l. n. 190/2012 come un quadro di riferimento che deve essere declinato dalle singole amministrazioni in ragione della previsione dell'efficacia della misura rispetto al cosiddetto «fattore abilitante»<sup>22</sup> del rischio corruttivo, preferendo dunque alla dicotomia «misure obbligatorie - misure ulteriori», la dicotomia tra «misure generali», cioè quelle trasversali a tutti gli uffici di una determinata amministrazione in ottica di sistema, e «misure specifiche», identificate dai singoli uffici in risposta a rischi specifici, ulteriori a quelle trasversali.

Per agevolare ed omogeneizzare il contributo di tutte le Direzioni Generali, è stata elaborata ed inviata dal RPC una scheda di dettaglio da compilare. Le schede compilate sono poi confluite, aggregate per ogni Direzione Generale, negli allegati da 1 a 15 del PTPC MiSE.

Con il supporto del referente della Direzione di appartenenza, i singoli dirigenti hanno dunque aggiornato l'elenco dei processi della loro Divisione e ricondotto ogni singolo processo ad un'area di rischio, partendo dalle aree di rischio comuni e obbligatorie elencate nell'allegato 2 del PNA 2013 e, ove necessario, identificando aree di rischio «ulteriori». Per ogni fase del processo hanno poi identificato il possibile rischio corruttivo cui essa è esposta e conseguente-

---

<sup>20</sup> Questa la definizione di «*risk owner*» fornita dalla norma ISO 31000:2009: «*a risk owner is a person or entity that has been given the authority to manage a particular risk and is accountable for doing so*».

<sup>21</sup> Questa la definizione di «*risk management process*» fornita dalla norma ISO 31000:2009: «*a risk management process is one that systematically applies management policies, procedures, and practices to a set of activities intended to establish the context, communicate and consult with stakeholders, and identify, analyze, evaluate, treat, monitor, and review risk*».

<sup>22</sup> Ossia quella o quelle che si presumono essere le cause che possono favorire il manifestarsi del rischio corruttivo.

mente analizzato il rischio individuato, applicando i criteri dettati dalla «Tabella valutazione del rischio» di cui all'allegato 5 del PNA 2013. Per il trattamento del rischio, i dirigenti hanno poi identificato le misure obbligatorie applicabili, tra quelle richiamate nell'allegato 1 al PNA 2013, nonché identificato eventuali misure ulteriori, partendo dalla consultazione dell'«Elenco esemplificazione misure ulteriori» riportato nell'allegato 4 al PNA 2013 e, se del caso, aggiungendo misure ulteriori fuori elenco, nell'ottica strumentale alla riduzione del rischio di corruzione. In conclusione hanno definito le azioni che gli stessi dirigenti porranno in essere con cadenza semestrale per monitorare l'applicazione delle misure identificate per la riduzione del rischio corruttivo. La «mappatura dei processi per livello di rischio» costituisce l'atto finale, in cui si mettono a confronto le valutazioni del rischio effettuate da tutte le Direzioni Generali, al fine di definire una priorità di intervento (c.d. «ponderazione del rischio»).

Se innegabile è lo sforzo organizzativo, che ha coinvolto personalmente tutti i Direttori Generali e i referenti anticorruzione del Ministero, rimane da chiedersi se esso sia di per sé sufficiente a superare le criticità nella prevenzione della corruzione. Al di là dei limiti che le singole amministrazioni hanno dimostrato nella pianificazione ed attuazione delle misure anticorruzione, e dei tentativi esperiti per superarli, rimangono aperti interrogativi inerenti all'efficacia dei Piani anticorruzione, quand'anche perfettamente costruiti, e, in ultima analisi, all'economicità dell'intero sistema.

### 3. Osservazioni critiche sul processo e sugli strumenti di gestione del rischio

#### 3.1. Analisi del contesto esterno

Lungi dall'essere un mero adempimento burocratico, l'analisi del contesto esterno è una componente importante del processo di gestione del rischio, il cui obiettivo dovrebbe essere quello di «evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi»<sup>23</sup>.

Diverso approccio sembrerebbe essere stato adottato per l'analisi del contesto esterno elaborata in seno al PTPC MiSE 2016-2018. Già nel titolo del suo capitolo 4.2 viene infatti dichiarato che l'analisi del contesto esterno deriva «dal

---

<sup>23</sup> F. Ceschel, A. Hinna, Atti del seminario formativo «L'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni» organizzato presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) in data 7 e 8 novembre 2016 a Roma.



Piano della *performance* del Ministero». Come tale, essa si limita alla descrizione delle funzioni e degli obiettivi istituzionali e sembrerebbe non rispondere adeguatamente all'obiettivo principale sopra descritto.

Emerge qui un aspetto che verrà meglio approfondito nel prossimo capitolo, ossia quello della professionalizzazione del *risk management*. La valutazione dei fattori abilitanti esogeni, provenienti cioè dal contesto territoriale, ambientale e socio-culturale in cui l'amministrazione si colloca, richiede competenze specifiche in materia di gestione del rischio corruttivo.

Per tentare di superare questa come altre difficoltà, su impulso di alcuni Direttori Generali è stato creato in seno al MiSE un gruppo di coordinamento inter-direzioni con lo *staff* del Responsabile della prevenzione della corruzione<sup>24</sup> che si è incontrato per la prima volta a gennaio 2016, ponendosi l'obiettivo di definire, armonizzare e standardizzare tutte le fasi del lavoro che vanno dall'analisi di contesto, alla mappatura dei processi, alla valutazione e trattamento del rischio, rivedendo con ciò l'intero ciclo di gestione del rischio. Con lo specifico obiettivo di migliorare l'analisi di contesto, è stato creato un gruppo di lavoro operativo, il quale ha predisposto una nota metodologica per l'analisi del contesto esterno che dovrà essere utilizzata per le successive programmazioni. La nota metodologica fornisce una traccia, ma la rilevanza dell'analisi dipende, di fatto, dalle competenze di coloro che dovranno compilarla. Poiché il modello elaborato prevede che l'analisi del contesto esterno sia effettuata all'intero di ogni Direzione Generale, per singole aree omogenee, ne consegue che l'analisi complessiva del contesto esterno dei prossimi PTPC<sup>25</sup> sarà la sintesi di diverse analisi elaborate dai dirigenti non generali assieme ai referenti anticorruzione delle varie Direzioni<sup>26</sup>.

La parcellizzazione delle analisi di contesto ha probabilmente ragion d'essere in una amministrazione sostanzialmente «tricefala»<sup>27</sup> e articolata in strutture decentrate. In questo senso sarà probabilmente favorita l'emersione delle caratteristiche specifiche delle variabili esogene degli uffici territoriali del Mini-

---

<sup>24</sup> In attesa della nomina di un Responsabile unico per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, il MiSE ha ad oggi un RPC distinto dal RdT.

<sup>25</sup> Il PTPC MiSE 2017-2019 recentemente adottato demanda al PTPC MiSE 2018-2020 il compito di realizzare una analisi del contesto esterno più strutturata: «L'obiettivo è quello di disporre, per il successivo anno 2018, di un quadro puntuale e dettagliato entro il quale rivedere la mappatura dei processi, con i correlati schemi corruttivi e progettazioni di misure» (PTPC MiSE 2017-2019, cap 4.2 «*I contesti esterni*», 11).

<sup>26</sup> «Nel primo quadrimestre dell'anno le strutture del Ministero procederanno con le [...] attività di analisi e ne forniranno i risultati al RPC. Nel secondo quadrimestre saranno attivati dei gruppi di lavoro inter-direzionali per esaminare il materiale raccolto ed avanzare proposte operative al RPC. Negli ultimi mesi i risultati dell'analisi e le proposte passeranno al vaglio del RPC, che condividerà con la struttura le azioni conseguenti» (*ibidem*).

<sup>27</sup> Il Ministero dello Sviluppo Economico viene creato dalla fusione di tre Dicasteri (Industria, Comunicazioni e Commercio Internazionale) che, sebbene confluiti in Dipartimenti prima ed in Direzioni Generali poi, hanno mantenuto una connotazione funzionale e amministrativa distinta.

stero, nonché l'emersione di quei fattori abilitanti collegati al settore di attività e agli interventi di *lobby* che incidono in maniera diversa sulle Direzioni Generali riconducibili ai tre vecchi Dicasteri dell'Industria, del Commercio internazionale e delle Comunicazioni.

Dunque per questa tipologia di analisi, come per tutto il sistema di prevenzione della corruzione del MiSE e delle amministrazioni italiane in generale, l'onere dell'analisi ricade su dirigenti non generali che non hanno specifiche professionalità in materia di *risk management* e che, spesso in situazioni di carenza di organico, sono chiamati ad adempiere ad un compito ulteriore rispetto al loro mandato principale. Dovranno i dirigenti farsi carico della raccolta di dati sulla casistica giudiziaria presso le prefetture o di raccogliere le risultanze dei controlli della Corte dei Conti? Dovranno valutare i possibili fattori abilitanti del rischio correlati alla normativa di settore, agli incentivi erogati a livello nazionale ed europeo o alla dimensione delle imprese o alla presenza di monopolisti? O, ancora, valutare il rischio che l'incidenza dei portatori di interesse sul processo decisionale si trasformi in una strumentalizzazione della discrezionalità amministrativa?

Quando poi le diverse analisi saranno condotte a termine, con inevitabili diversità di approccio e di livello di approfondimento, il RPC e i referenti anticorruzione, assieme ai Direttori Generali, avranno l'onere di mettere il tutto a sistema. Si vedrà allora se da questa impostazione si riuscirà a giungere ad una sintesi costruttiva dell'analisi di contesto del MiSE in termini di lettura preventiva dei fattori abilitanti esogeni.

### 3.2. *Mappatura dei processi*

La mappatura dei processi costituisce il primo passo per la successiva analisi e valutazione dei rischi ai quali i singoli processi selezionati sono esposti.

Nella sua analisi dei PTPC 2016-2018 adottati dalle amministrazioni italiane, il PNA 2016 rileva come la mappatura dei processi continui ad essere uno dei punti critici più diffusi: «nonostante alcuni significativi progressi, le difficoltà delle amministrazioni permangono e [...] le stesse non sembrano legate alla specifica complessità delle attività di prevenzione della corruzione da compiere, ma ad una più generale difficoltà nella autoanalisi organizzativa, nella conoscenza sistematica dei processi svolti e dei procedimenti amministrativi di propria competenza, nella programmazione unitaria di tutti questi processi di riorganizzazione»<sup>28</sup>. In generale l'ANAC rileva una scarsa capacità delle amministrazioni di andare

---

<sup>28</sup> PNA 2016, 2.

oltre l'analisi delle aree di rischio definite «obbligatorie» e un «livello di analiticità piuttosto basso»<sup>29</sup>.

Difficoltà nella mappatura dei processi del MiSE si sono presentate alle prime esperienze di programmazione, con il PTPC MiSE 2013-2016, dove l'approccio non era univoco<sup>30</sup>. L'azione di coordinamento interno ha però portato ad una graduale omogeneizzazione del processo. In questa direzione si è mosso il gruppo di coordinamento interno a supporto del RPC del MiSE che ha elaborato uno strumento per agevolare la mappatura, accompagnato dalla definizione dei concetti di «processo», «fasi del processo», «*output*», in linea con i principi di base del «*Business Process Reengineering*» elaborato nel 1993 da Hammer e Champy<sup>31</sup>.

In alcuni casi, la mappatura dei processi in seno al PTPC 2016-2018 si pone in coerenza con la sub-articolazione degli obiettivi strategici e strutturali del piano delle *performance*<sup>32</sup>, il quale a sua volta riprende gli obiettivi strategici e strutturali del MiSE elencati nella Nota integrativa al Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2015 del Ministero dello Sviluppo Economico, i quali obiettivi strategici e strutturali sono a loro volta ricondotti alle singole Missioni e Programmi in cui sono ripartite le spese dello Stato<sup>33</sup> e la stessa Nota integrativa, ai sensi degli articoli 25 e 35 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 recante «Legge di contabilità e finanza pubblica».

In questi casi, dunque, il processo incluso nella mappatura del PTPC MiSE 2016-2018 corrisponde con un obiettivo divisionale o operativo del piano delle *performance* o con una fase dello stesso, oppure è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo divisionale o dell'obiettivo operativo individuato nel piano delle *performance*.

Si analizza a titolo esemplificativo il caso del processo risultato a maggior rischio corruttivo nella mappatura in allegato al PTPC MiSE 2016-2018, ossia il processo relativo ai «Progetti di riqualificazione e riconversione industriale» della Direzione Generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese (DGPICPMI). Tale processo è espressamente richiamato nella scheda dell'obiettivo strutturale n. 273 «Rilanciare la competitività delle imprese sostenendo in particolare il tessuto produttivo nelle situazioni di crisi» della

<sup>29</sup> *Ibidem*, 10.

<sup>30</sup> In alcuni casi la mappatura venne eseguita dai singoli dirigenti, in altri casi dai referenti anticorruzione, secondo modalità non standardizzate ma lasciate alla libera iniziativa dei singoli.

<sup>31</sup> M. Hammer, J. Champy, *Reengineering the Corporation: a manifesto for business revolution*, New York (USA), 1993. Traduzione italiana: *Ripensare l'azienda. Un manifesto per la rivoluzione manageriale*, Milano, 1994. Questa la definizione di «processo» data nel testo citato di Hammer e Champy: «*a collection of activities that takes one or more kinds of input and creates an output that is of value to the customer*» (35).

<sup>32</sup> Il piano delle *performance* del MiSE vede gli obiettivi strategici declinati a loro volta in obiettivi operativi e gli obiettivi strutturali declinati a loro volta in obiettivi divisionali.

<sup>33</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Missioni e Programmi delle amministrazioni centrali dello Stato*. Edizione gennaio 2015 (documenti di bilancio).

DGPICPMI, in allegato 1 al Piano delle *performance* 2015-2017 del MiSE, ed è riconducibile ad uno degli obiettivi divisionali in cui l'obiettivo strutturale è articolato, specificamente all'obiettivo divisionale n. 1 «Gestione degli interventi di reindustrializzazione di aree di crisi industriale e di aree riconosciute di crisi industriale complessa disciplinati mediante accordi di programma». A sua volta, l'obiettivo strutturale n. 273 è ricondotto al Programma 005 «Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo» della Missione 011 «Competitività e sviluppo delle imprese» del MiSE, come da Nota integrativa al Bilancio.

Considerando che la mappatura dei processi risponde ad una esigenza di pianificazione delle attività che prescinde dalle finalità precipue dell'anticorruzione e considerando che la mappatura dei processi è la base di partenza di ogni strumento di pianificazione e controllo – dal piano delle *performance* al controllo di gestione – sarebbe utile che tutti gli strumenti di programmazione facessero riferimento espresso ad una mappatura unica dei processi, a sua volta declinabile in sotto-processi a seconda del livello di dettaglio che deve essere analizzato, raccordata con le Missioni e i Programmi in cui è articolata la documentazione di bilancio dello Stato.

Si potrebbe valutare di elaborare una mappatura unica che renda esplicito e agevole il percorso a ritroso che riconduca tutti i processi ai documenti di bilancio redatti assieme alla Ragioneria Generale dello Stato, mappatura unica alla quale facciano riferimento il PTPC, il piano delle *performance* e in generale tutti gli strumenti di programmazione e controllo. E sarebbe utile che questo criterio fosse condiviso da tutte le amministrazioni, eventualmente sulla base di un orientamento dell'ANAC.

Vista la complessità dell'operazione, gioverebbe riproporre l'esperienza di quelle amministrazioni centrali che hanno concordato con l'ANAC una dilazione dei tempi di elaborazione del PTPC in modo da giungere gradualmente alla completa mappatura dei processi da sottoporre a valutazione e trattamento del rischio<sup>34</sup>.

Il ricorso alla mappatura unica dei processi renderebbe peraltro più agevole superare il nodo problematico determinato dalla discrezionalità dei dirigenti nel selezionare i processi da sottoporre a valutazione del rischio corruttivo. Nel PTPC, infatti, non vengono inclusi nella mappatura tutti i processi, ma solo quelli che

---

<sup>34</sup> Casi esaminati in occasione del seminario formativo «L'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni» organizzato presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) in data 7 e 8 novembre 2016 a Roma: in un caso l'amministrazione ha scelto di iniziare con la mappatura e la valutazione dei processi di un singolo Dipartimento (o Direzione Generale), per proseguire negli anni seguenti con gli altri; in un altro caso l'amministrazione ha scelto di dedicare una annualità alla completa rivisitazione della mappatura dei processi e l'annualità successiva alla conseguente revisione della valutazione e del trattamento del rischio.

i dirigenti ritengono rilevanti ai fini dell'anticorruzione. Se, nel caso dei processi obbligatoriamente previsti dalla norma, margine di discrezionalità non ve n'è (se non quello di decidere di trasgredire alla norma stessa), esso invece è piuttosto ampio in tutti gli altri casi. Ebbene, in presenza di una mappatura unica dei processi, sarebbe agevole per i referenti anticorruzione e per lo stesso RPC avere evidenza di quali processi siano stati esclusi dal sistema di prevenzione della corruzione e, se del caso, valutare con i dirigenti l'opportunità della scelta operata.

### 3.3. Valutazione del rischio

Seppure per questa particolare fase del processo di gestione del rischio le amministrazioni facciano ricorso a strumenti pre-strutturati<sup>35</sup>, criticità analoghe si sono presentate e potrebbero riproporsi anche in tema di valutazione e trattamento del rischio.

In questo caso limiti sono riscontrabili già nella predisposizione degli strumenti da parte delle autorità preposte. Lo strumento principale, ossia la tabella di valutazione del rischio in allegato 5 al PNA 2013, è stato elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica sulla base delle indicazioni contenute nella sezione 5.4. «*Risk assessment*» dello *standard* ISO 31000:2009. Non pochi sono però coloro<sup>36</sup> che riconoscono alla rielaborazione nazionale una certa dose di ascientificità.

Si analizzano alcuni aspetti della tabella di valutazione del rischio che sembrerebbero avvalorare queste posizioni critiche: a prima vista, ad ogni variabile della tabella sembrerebbe applicarsi la scala «discreta» dal valore 1 al valore 5, dove i valori 1 e 2 dovrebbero indicare le gradazioni in negativo, i valori 4 e 5 le gradazioni in positivo e il valore 3 quella centrale neutra; ma poi si intervallano domande a 5 risposte multiple con domande a 3 o 6 risposte multiple, nelle quali conseguentemente si modifica il senso informativo dei valori numerici. In altri casi si fa addirittura ricorso a domande a risposta binaria, le quali veicolano tutt'altro tipo di informazione («*off-on*») e non consentono alcuna gradualità. Per tentare di rendere comparabili i valori numerici<sup>37</sup>, in luogo del binomio 0/1<sup>38</sup>, alle domande a risposta binaria vengono a volte attribuiti i valori 1/5, altre volte i valori 2/5, attribuzioni arbitrarie che influiscono sull'esito del calcolo del rischio. Nel complesso sembrerebbe potersi affermare che, combinando modalità e valori

<sup>35</sup> Si fa riferimento in particolare ai moduli e alle tabelle allegati al PNA 2013 e confermati dal PNA 2016, in particolare alla tabella di valutazione del rischio in allegato 5.

<sup>36</sup> Tra di essi, alcuni dirigenti del MiSE e Alessandro Hinna della SNA.

<sup>37</sup> Condizione necessaria per applicare la funzione del rischio.

<sup>38</sup> Se si utilizzasse il binomio 0-1 («*off-on*»), si avrebbe il paradosso che il valore positivo 1 («*on*») equivarrebbe impropriamente al valore 1 nella gradazione in negativo della scala discreta 1-5.

tra di loro non combinabili, si perde la capacità interpretativa della scala discreta e dunque si altera la valutazione del rischio. Saranno gli statistici a valutare il peso di queste considerazioni.

Peraltro la scala impiegata applica lo stesso valore quantitativo a variabili che hanno peso qualitativo notevolmente diverso, ad esempio non fa alcuna distinzione tra sentenze di risarcimento del danno di poche centinaia di euro o di milioni di euro<sup>39</sup>.

Quand'anche però si applicassero scale discrete comparabili<sup>40</sup>, permarrebbero dubbi sulla scientificità dello strumento adottato.

La tabella in allegato 5 al PNA 2013 contiene una base dati articolata su variabili di probabilità e variabili di impatto in base alla quale costruire la matrice probabilità-impatto, applicando la formula riportata in chiusura di tabella<sup>41</sup>. In questa base dati non vi è connessione tra impatto e probabilità, inoltre le singole variabili di probabilità sono tra di loro indipendenti, come lo sono le variabili di impatto. Né vi sono indicazioni ulteriori su come giungere alla costruzione della funzione del rischio. Alcune amministrazioni hanno adottato la soluzione del prodotto delle medie aritmetiche delle colonne probabilità e impatto<sup>42</sup>, altre hanno scelto il criterio del valore massimo<sup>43</sup>, altre ancora avranno scelto soluzioni differenti. Al di là dell'impossibilità di comparare, come è evidente, i risultati tra amministrazioni che hanno scelto soluzioni diverse, resta il dubbio se ogni soluzione adottata sia di per sé funzionale per la singola amministrazione<sup>44</sup>. Ancor più, resta il dubbio se l'impostazione metodologica consenta, in seno ad ogni amministrazione, di attribuire la «valutazione complessiva del rischio» maggiore ai processi effettivamente più esposti a rischio corruttivo.

L'impressione di insieme che se ne ricava è di una certa arbitrarità. La conseguenza è che il valore derivante dall'applicazione dello strumento potrebbe non essere rappresentativo del rischio corruttivo cui lo specifico processo è esposto. Ancora una volta, saranno gli statistici a doversi esprimere. Ancora una volta, ci si

<sup>39</sup> Tabella valutazione del rischio, allegato 5 al PNA 2013, colonna «Indici di valutazione dell'impatto», voce «Impatto economico», 2.

<sup>40</sup> Ad esempio: tutte risposte multiple costruite su scala 1-5.

<sup>41</sup> «Valutazione complessiva del rischio = valore frequenza [o probabilità] x valore impatto», ossia la funzione del rischio  $r=fi$  [o  $r=pi$ ] (Tabella valutazione del rischio, allegato 5 al PNA 2013, 5).

<sup>42</sup> È il caso del MiSE.

<sup>43</sup> È il caso della ASL CN1 che ha considerato solo i valori apicali e ha moltiplicato il valore massimo della colonna probabilità con il valore massimo della colonna impatto. Si veda: F. Monteduro, Atti del corso «Il processo di gestione del rischio corruzione» tenuto il 5 e 6 marzo 2016 presso la ASL CN1, sede di Savigliano.

<sup>44</sup> In tutti casi, infatti, si giunge a calcolare un valore unico di probabilità ed un valore unico di impatto combinando variabili tra di loro indipendenti. Ogni soluzione probabilmente ha i suoi limiti: nel caso del ricorso alla media aritmetica, si smussano gli estremi (ad esempio, nella colonna probabilità, le risposte 5+5+5+1+1+1, con tre valori alti, avrebbero lo stesso peso delle risposte 3+3+3+3+3); nel caso del ricorso al valore massimo, si rischia di attribuire un rischio maggiore al processo che ottenga 5 in un'unica variabile e 1 a tutte le altre, rischio minore al processo che ottenga l'indicatore 4 in tutte le variabili.

permette di considerare che il *risk management* e i relativi *standard* metodologici richiedono una professionalità specifica.

Altri aspetti critici sono stati segnalati dai dirigenti intervistati, i quali hanno dato interpretazioni diverse alle stesse domande, fornendo dunque risposte tra loro non comparabili. Per comprendere l'insieme delle criticità evidenziate nel calcolo della valutazione del rischio, la scrivente ha provato a calcolare il rischio di un processo già sottoposto a valutazione, applicando la tabella in allegato 5. Dall'esperienza diretta è emersa la conferma di quanto rilevato dalle altre fonti. Limitandosi agli aspetti più evidenti, si espongono le perplessità che sono sorte nella valutazione dell'impatto reputazionale<sup>45</sup>. La tabella 5 chiede di valutare se «nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi»: a seconda che con «evento» si intenda il processo esposto al rischio o il rischio corruttivo stesso, la risposta fornisce indicatori di valore opposto. Inoltre si tratta di una domanda a 6 risposte multiple con scala di valori da 0 a 5, compreso il valore 1 – ossia basso – per la risposta «non ne abbiamo memoria», di per sé poco scientifica e difficilmente contestabile. Dunque, paradossalmente, un dirigente che abbia conoscenza di un rischio corruttivo già verificatosi e pubblicato a mezzo stampa ma che voglia ottenere un punteggio basso per non incorrere nell'applicazione delle misure obbligatorie di prevenzione della corruzione, otterrà il punteggio 1 dalla risposta «non ne abbiamo memoria»; mentre un dirigente cui non sia imputabile alcun operato corruttivo o di *maladministration* ma che interpreti la domanda come riferita alla diffusione a mezzo stampa del processo esposto al rischio corruttivo, potrebbe ottenere il punteggio 5, indicatore di alto impatto del rischio corruttivo.

Un altro aspetto critico è dato dal fatto che la tabella di valutazione del rischio attribuisce un indicatore maggiore di probabilità di rischio corruttivo ai processi che coinvolgono più amministrazioni, e un indicatore minore ai processi che coinvolgono una sola amministrazione<sup>46</sup>. Se l'intenzione era quella di misurare la complessità del processo, al contempo però questo criterio non considera l'effetto deterrente di una istruttoria condivisa e, per contro, sottostima il rischio corruttivo cui è esposto un procedimento interamente gestito da un'unica amministrazione o addirittura da un unico ufficio.

Il MiSE ha provato ad ovviare ad alcune di queste criticità elaborando una scheda di dettaglio per la valutazione e il trattamento del rischio accompagnata da istruzioni interpretative delle tabelle in allegato al PNA 2013, in alcuni casi modificando i criteri di calcolo dell'indice di probabilità o di impatto del

---

<sup>45</sup> Tabella valutazione del rischio, allegato 5 al PNA 2013, colonna «Indici di valutazione dell'impatto», voce «Impatto reputazionale», 2.

<sup>46</sup> *Ibidem*, colonna «Indici di valutazione della probabilità», voce «Complessità del processo», 2.

rischio corruttivo proposti dalla tabella in allegato 5. Gli strumenti proposti in allegato al PNA non sono infatti vincolanti, ma meramente orientativi<sup>47</sup>. Nulla impedisce che le amministrazioni facciano direttamente ricorso allo *standard* ISO 31000:2009 o ad altri strumenti di valutazione del rischio. Ma la rielaborazione critica di uno strumento redatto dalle istituzioni preposte all'anticorruzione, come pure la ricerca di strumenti alternativi, richiedono, ancora una volta, una professionalizzazione del *risk management* che il MiSE come altre amministrazioni devono ancora maturare.

Nonostante l'impegno profuso dal gruppo di coordinamento interno del MiSE per trovare soluzioni alle criticità esposte dai dirigenti, dai referenti anticorruzione, nonché dagli esperti della SNA consultati, molti nodi problematici permangono e probabilmente non possono essere risolti da una singola amministrazione, poiché chiamano in causa l'impostazione stessa del sistema di prevenzione della corruzione.

### 3.4. *Monitoraggio*

Il monitoraggio dell'attuazione delle misure di trattamento del rischio previste nel PTPC è curato dagli stessi dirigenti che hanno redatto le schede di valutazione e individuato le misure atte a prevenirlo, con la supervisione dei referenti anticorruzione. Su questo aspetto sembrerebbe porsi una criticità di sistema. Al di là della responsabilità dirigenziale prevista dalla normativa vigente, che chiama in causa soluzioni punitive individuali e non interessa il presente articolo, quali strumenti e quali meccanismi sono previsti per assicurarsi che tutti i processi passibili di rischio corruttivo siano inseriti nella mappatura dei rischi, al di là dei processi obbligatori, e che per essi siano previste misure anticorruptive adeguate? Di quali soluzioni si dota la macchina amministrativa per assicurarsi che le misure previste si dimostrino efficaci e adeguate alla prevenzione dei fenomeni corruttivi?

La risposta sembrerebbe risiedere nella collaborazione tra dirigenti, referenti anticorruzione, Direttori Generali e RPC, dove però l'onere della mappatura, della valutazione, del trattamento del rischio e finanche del successivo monitoraggio ricade prevalentemente sui primi, con la supervisione degli altri soggetti, a partire dai referenti di ogni Direzione Generale. Non sempre però i referenti anticorruzione sono nelle condizione di esercitare una vera supervisione, né è pensa-

---

<sup>47</sup> «Dall'analisi dei PTPC è emerso che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA. Con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine» (Aggiornamento 2015 al PNA, cap. 6.4. «Valutazione del rischio», 20).



bile che il RPC entri nel dettaglio della mappatura dei processi e dell'attuazione delle misure di prevenzione dei singoli uffici.

Si intravede il rischio di un sistema circolare ed autoreferenziale, che fa perno sui dirigenti non generali, in cui il controllato ed il controllore spesso coincidono. Si pone il dubbio che al rilevante investimento nella fase preparatoria, di organizzazione, coordinamento e pianificazione del sistema di prevenzione della corruzione, non faccia da contraltare un investimento analogo nel monitorare l'effettività, l'efficacia e l'efficienza del sistema creato.

Sul punto, chi lavora nella prevenzione della corruzione<sup>48</sup> ritiene che la soluzione difficilmente possa essere trovata all'interno dell'amministrazione. Si interroga sulla possibilità che in futuro l'investimento interno nella pianificazione ed attuazione di misure anticorruzione venga accompagnato dalla supervisione e dal controllo di un organo a ciò dedicato, quale potrebbe essere l'Organismo Indipendente di Valutazione, adeguatamente potenziato ed integrato con personale esterno specializzato. Questa soluzione permetterebbe di coordinare realmente i tre piani di trasparenza, anticorruzione e *performance*, si sposerebbe con la proposta di una mappatura unica dei processi, esposta in precedenza, e si porrebbe sulla scia del rafforzamento delle funzioni dell'OIV in materia di anticorruzione, rafforzamento operato con d.lgs n. 97 / 2016.

### 3.5. *La mancata prevenzione della corruzione politica*

In conclusione va osservato che la strategia nazionale anticorruzione prevede la mappatura dei soli processi riconducibili ad attività delle Direzioni Generali. Le misure anticorruzione non riguardano cioè gli organi politici, né gli uffici di diretta collaborazione; ciò in coerenza con l'approccio della l. n. 190/2012, la quale si occupa prevalentemente della corruzione amministrativa, non altrettanto della corruzione politica<sup>49</sup>. Se si pensa che, negli ultimi anni, gli unici eventi sensibili in materia di anticorruzione imputabili al MiSE hanno riguardato il vertice politico, anche questo aspetto sembra degno di essere considerato in una eventuale prospettiva futura di rilettura dell'intero sistema nazionale di prevenzione della corruzione.

<sup>48</sup> Tra gli altri: lo *staff* del RPC del MiSE.

<sup>49</sup> Autorevoli voci si sono espresse sull'argomento. Si richiama in particolare il commento del Prof. Bernardo Giorgio Mattarella all'indomani della pubblicazione della l. n. 190/2012: «la legge si occupa molto della corruzione amministrativa, poco di quella politica: essa punta, per esempio, sulla trasparenza amministrativa, tace sulla trasparenza nel finanziamento della politica; potenzia i codici di comportamento dei dipendenti pubblici, ma continua a non prevederne per i politici; si fa carico dei conflitti di interessi dei primi, non di quelli dei parlamentari, che continuano a essere quasi l'unica categoria di funzionari pubblici per i quali, nel nostro ordinamento, il conflitto di interessi è giuridicamente irrilevante» (B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 123-133).

#### 4. *Riflessioni conclusive sull'efficacia delle misure anticorruzione nel sistema italiano*

Il nuovo PNA dell'ANAC, richiamando espressamente l'art. 1, comma 8 della l. n. 190 / 2012<sup>50</sup>, nonché il parallelismo con la disciplina della responsabilità amministrativa delle società e degli enti<sup>51</sup>, specifica che l'elaborazione dei PTPC non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione; al contrario, ribadisce che tale attività «deve essere necessariamente svolta da chi opera esclusivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente interessato, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si configurano i processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) e della possibilità di conoscere quali profili di rischio siano involti; sia perché comporta l'individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisiologia dell'ente e dei singoli uffici. [...] Sono quindi da escludere affidamenti di incarichi di consulenza comunque considerati nonché l'utilizzazione di schemi o di altri supporti forniti da soggetti esterni. In entrambi i casi, infatti, non viene soddisfatto lo scopo della norma che è quello di far svolgere alle amministrazioni e agli enti un'appropriata ed effettiva analisi e valutazione del rischio e di far individuare misure di prevenzione proporzionate e contestualizzate rispetto alle caratteristiche della specifica amministrazione o ente»<sup>52</sup>.

L'indicazione dell'ANAC è inequivocabile: la prevenzione della corruzione è una questione che deve essere gestita internamente ad ogni amministrazione; sono i referenti preposti ed il corpo dirigente a doversene fare carico. Solo in questo modo la strategia nazionale anticorruzione riuscirà a perseguire gli obiettivi strategici declinati sin dal primo PNA: «ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione; aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione; creare un contesto sfavorevole alla corruzione»<sup>53</sup>.

Nel porre in essere la propria strategia anticorruzione, le amministrazioni non devono però limitarsi ad un mero adempimento amministrativo, devono invece porre in essere una vera e propria analisi organizzativa applicando la logica del *risk management* e gli *standard* metodologici declinati nella norma ISO 31000:2009, ivi comprese le funzioni statistiche per il calcolo dell'incidenza del rischio, secondo il criterio di massima efficienza; la strategia interna deve inoltre

<sup>50</sup> «L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione» (l. n. 190 / 2012, art.1, comma 8, novellato dall'art. 41, comma 1, lettera g) del d.lgs. n. 97 / 2016).

<sup>51</sup> «[...] ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231» (l. n. 190 / 2012, art.1, comma 2-bis). Il d.lgs. n. 231/ 2001 reca «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300».

<sup>52</sup> PNA 2016, 15 s.

<sup>53</sup> PNA 2013, 17.

rispettare l'intero impianto normativo in materia di anticorruzione, ivi compresa la *soft law* dell'ANAC, e deve essere articolata in coerenza con la disciplina e i piani per la trasparenza, oltre che quelli afferenti al ciclo delle *performance*.

Il sistema di prevenzione della corruzione, posto sostanzialmente sulle spalle dei dirigenti non generali, è pensato come «uno sviluppo graduale e progressivo [il cui successo] dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti»<sup>54</sup>, ciò anche al fine di evitare il rischio che i piani anticorruzione si riducano a vuoti adempimenti burocratici.

In direzione diversa da quella dell'ANAC sembrano muoversi alcune voci della scienza giuridica nazionale ed internazionale. Primi tra tutti gli statunitensi Frank Anechiarico e James Barrett Jacobs che nel 1996, con il loro studio «*The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*» sulle misure anticorruptive poste in essere dal Governo USA, espongono la tesi che un corpo normativo eccessivamente orientato alla prevenzione della corruzione può ostacolare l'operato della pubblica amministrazione e la capacità dei suoi funzionari e dirigenti a prendere decisioni orientate all'efficacia, all'efficienza e all'economicità («*corruption control makes government ineffective*»), financo traducendosi esso stesso in un fattore abilitante della corruzione.

Sulla scia del cosiddetto «paradosso di Anechiarico e Jacobs» sembrerebbero porsi le posizioni di alcuni studiosi italiani<sup>55</sup>, i quali, nell'analizzare il recepimento italiano delle Direttive dell'Unione Europea sui contratti pubblici<sup>56</sup>, considerano fallito l'approccio Merloni di privilegiare l'anticorruzione a danno dell'efficienza. Essi considerano la corruzione e l'inefficienza due mali della pubblica amministrazione, diversi tra loro e non necessariamente correlati, nei termini in cui può esservi inefficienza anche senza corruzione. Diversi anche perché se la corruzione è un fenomeno nascosto e difficilmente misurabile, l'inefficienza è al contrario visibile e stimabile. Come approccio alternativo viene proposto, non solo in termini provocatori, di ribaltare le priorità che hanno mosso le strategie nazionali negli ultimi venti anni, viene proposto cioè di ribaltare il rapporto tra inefficienza e corruzione, considerando la lotta contro la prima prioritaria rispetto alla lotta contro la seconda, secondo il modello anglosassone del *best value*. Si sostiene, in sintesi, che perseguire l'efficienza automaticamente riduca gli spazi

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, 6.

<sup>55</sup> Si veda, ad esempio: G. Fidone, *Relazione per il seminario «Prevenzione della corruzione nella riforma della P.A. e nella nuova disciplina dei contratti pubblici»*, organizzato da Italiadecide ed AEQUA a Roma presso la Camera dei deputati il 9 novembre 2015.

<sup>56</sup> Sia le Direttive del 2004, recepite con decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sia le Direttive del 2014, recepite con decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

della corruzione, al punto da considerare trascurabile una corruzione fisiologica che non sia ostativa all'efficienza.

Si richiamano queste voci critiche non già per avanzare dubbi sul lodevole operato delle autorità nazionali preposte all'anticorruzione, né sulla strategia nazionale adottata, la quale peraltro ha il merito di aver responsabilizzato l'intera amministrazione italiana sul tema della corruzione ed aver esercitato un importante effetto deterrente, bensì per riflettere su possibili evoluzioni di questa strategia verso indirizzi che considerino la sostenibilità dell'impianto creato, anche al fine di evitare di trovarsi sul difficile crinale del *trade-off* tra anticorruzione ed efficienza.

L'analisi del PTPC MiSE e le interviste agli attori dell'anticorruzione dello stesso Ministero, inducono infatti a pensare che molte delle criticità riscontrate potrebbero essere rilette in chiave di rapporto tra anticorruzione ed inefficienza. E così, l'onere della programmazione, dell'attuazione e del monitoraggio delle misure anticorruzione in carico ai dirigenti non generali, peraltro spesso alle prese con carenza di personale, va in direzione opposta al perseguimento dell'efficienza della pubblica amministrazione; come pure contraria all'efficienza è la misura trasversale della rotazione del personale, che, non a caso, è rimasta inattuata in molte amministrazioni.

Anche la rigida impostazione nazionale che considera la programmazione delle misure anticorruptive questione interna all'amministrazione probabilmente mal si concilia con l'efficienza. Se infatti è legittimo pretendere dal corpo dirigente competenze trasversali in materia di gestione e programmazione per processi che devono sommarsi alle specifiche professionalità settoriali, alla stregua del *management* del settore privato, non altrettanto scontata e legittima sembra essere la pretesa che essi abbiano o acquisiscano competenze nel *risk management* e una formazione specialistica sugli *standard* metodologici, che è, a ben vedere, un mestiere a sé.

Lo stesso parallelismo effettuato dalla l. n. 190/2012 con il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 sulla responsabilità amministrativa delle società, potrebbe portare a diversi consigli. Funzione chiave nell'applicazione del d.lgs. n. 231/2001 è rivestita dall'organismo di vigilanza richiamato al suo art.6, il quale, sulla base di quanto disposto dalle linee guida delle associazioni di categoria e desumibile dalla prassi applicativa, è un organismo mono o plurisoggettivo certificato, esterno alla azienda o all'ente, che si raccorda con il referente interno<sup>57</sup>.

In una prospettiva futura di rilettura del sistema nazionale di prevenzione della corruzione, potrebbe essere considerata la strada della professionalizzazione del *risk management* nei termini dell'attribuzione ad organi esterni all'amministrazione di compiti di supporto al corpo dirigente nella predisposizione dei PTPC, nonché di monitoraggio e controllo dell'attuazione delle misure program-

---

<sup>57</sup> Il Sole 24 ore, «L'organismo di vigilanza ex D.lgs n. 231/2001», 31 gennaio 2012.

mate. Questa soluzione, che incontrerebbe l'idea avanzata dallo *staff* del RPC del MiSE di attribuire la competenza ad un Organismo Indipendente di Valutazione opportunamente rinnovato nelle sue funzioni e professionalità, permetterebbe di bilanciare la giusta pretesa di una responsabilizzazione interna del corpo dirigente con la previsione di un sostegno specializzato. In questo modo la responsabilità della programmazione delle misure anticorruptive rimarrebbe interna all'amministrazione, ma non verrebbe più percepita come un ennesimo ed inutile adempimento burocratico che i referenti ed il corpo dirigente svolgono senza una competenza adeguata, togliendo tempo al loro mandato istituzionale. Perché, nonostante i rilevanti ed innegabili sforzi profusi dalle amministrazioni, così viene percepita e negarlo non aiuterà a migliorare le programmazioni future.

Questa soluzione permetterebbe anche di correggere, con uno sguardo professionale esterno, le inadeguatezze nella mappatura dei processi e nella strumentazione di calcolo del rischio, anche al fine di evitare che ai livelli più alti della mappatura dei rischi finiscano le schede redatte da dirigenti onesti e precisi, mentre i processi presidiati da soggetti cui sia imputabile corruzione, *maladministration* o anche solo superficialità abbiano una valutazione del rischio inesistente o inadeguata.

L'abbinamento tra responsabilità interne e professionalità esterne potrebbe essere una delle possibili soluzioni per scongiurare la triste profezia di Anechiario e Jacobs, secondo i quali, appesantendo gli oneri di prevenzione della corruzione e applicando le misure in maniera inadeguata, si finisce per favorire la corruzione che si cerca di combattere.

Se le considerazioni sin qui fatte riguardano possibili soluzioni applicative dell'impianto nazionale anticorruzione, considerazioni di più ampio respiro potrebbero essere svolte sull'impianto normativo che lo ha generato.

Una eventuale rivisitazione dell'impianto normativo potrebbe essere ispirata dall'obiettivo di superare il *trade-off* tra anticorruzione ed efficienza. Ci si può interrogare su come rendere più efficace il sistema anticorruzione affinché esso non si svuoti di significato e non si trasformi in un ostacolo all'efficienza della pubblica amministrazione.

La l. n. 190/2012 e il sistema che da essa discende sembrerebbero concentrarsi prevalentemente sugli adempimenti amministrativi e, per contro, sembrerebbe mancare un sistema normativo dedicato alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema creato.

In questo senso, il sistema stesso è esposto alle obiezioni di coloro che ritengono che i suoi costi siano superiori ai benefici e financo ai costi stessi della corruzione, combattuta con le armi spuntate di onerosi adempimenti burocratici.

Una eventuale rivisitazione dell'impianto normativo potrebbe prendere le mosse da una misurazione della corruzione effettiva, evidentemente diversa da quella percepita<sup>58</sup>, potrebbe prevedere una diversa intensità di vincoli e una diversa gradualità di misure preventive sulla base del tipo di amministrazione pubblica e sulla base delle evidenze corruttive che l'hanno interessata in passato e, come già detto, potrebbe contemplare un meccanismo di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle misure di prevenzione della corruzione programmate e, da ultimo, dell'intero sistema creato.

Con la l. n. 190/2012, che dà attuazione a Convenzioni internazionali, e successivi interventi normativi<sup>59</sup>, vengono introdotti nell'ordinamento italiano istituti propri del diritto anglosassone, come probabilmente di ispirazione anglosassone è *tout court* l'approccio della prevenzione di fenomeni fisiologici in luogo, o meglio, in aggiunta, alla repressione di fenomeni patologici, come ricordato in apertura di articolo.

Lascio agli esperti comparatisti l'onere e l'onore di approfondire le implicazioni, anche rispetto al principio di legalità, dell'anticipazione della soglia di vigilanza al momento preventivo e, più in generale, di esaminare le conseguenze delle influenze della *common law* sul diritto continentale.

---

<sup>58</sup> Si può fare riferimento, tra l'altro, alla rilevazione della corruzione effettuata in seno all'indagine ISTAT «Sicurezza dei cittadini 2015-2016».

<sup>59</sup> Da ultimo, la legge 30 novembre 2017, n. 179, recante «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato», relativa al cosiddetto «*Whistleblowing*».

*Riflessioni sulle misure anticorruzione nel sistema italiano, partendo dal caso del Ministero dello Sviluppo Economico*

L'articolo prende le mosse dall'analisi effettuata sulle misure anticorruzione adottate dal Ministero dello Sviluppo Economico per il triennio 2016-2018, per avanzare poi riflessioni sulla strategia nazionale anticorruzione nel suo complesso.

Oltre a criticità procedurali imputabili alla specifica amministrazione, dall'analisi sembrerebbero emergere alcuni limiti negli strumenti di gestione del rischio elaborati dalle istituzioni centrali preposte all'anticorruzione, oltreché talune criticità nell'impostazione di un sistema tendenzialmente circolare ed autoreferenziale, che fa perno sui dirigenti non generali. Si propongono quindi considerazioni sull'efficacia delle misure anticorruptive del sistema italiano e si tenta di avanzare riflessioni su possibili evoluzioni della strategia nazionale verso indirizzi che considerino la sostenibilità dell'impianto creato, anche al fine di evitare di trovarsi sul difficile crinale del *trade-off* tra anticorruzione ed efficienza. Il tutto con lo sguardo volto ad una eventuale rivisitazione dell'impianto normativo.

*Reflections on the anticorruption measures in the Italian system, starting from the case of the Ministry of Economic Development*

The article starts out from an analysis carried out on the anticorruption measures adopted by the Ministry of Economic Development for the three-year period 2016-2018, only to then put forward reflections on the national anticorruption strategy overall.

Beyond the procedural criticalities attributable to the specific administration, a number of limits would appear to emerge from the analysis in the risk management tools elaborated by the central institutions dealing with anticorruption measures, as well as a number of criticalities in the framework of a largely circular and self-referential system, revolving around non-general managers.

Considerations are therefore proposed on the efficacy of the anticorruption measures of the Italian system, and the attempt is made to put forward reflections on the possible evolutions of the national strategy in directions that take into account the sustainability of the impact created, also with a view to avoiding ending up with the unpleasant trade-off between anticorruption and efficiency. All this with a gaze towards a possible revaluation of the normative framework.

