

SEMINARIO ASTRID

**Anticorruzione: l'attuazione della legge n.190/2012 ad un anno dall'approvazione\***

*Intervento di Alessandra Gasparri*

Provate a chiedere ad un qualsiasi responsabile della prevenzione cosa ne pensa del legislatore della 190; io so che lo definirebbe in tre modi: furbo, un pò sadico, molto distratto.

La furbizia sta nell'aver trovato un modo veramente efficace per assicurarsi la concreta attuazione della legge, cioè spostare un grosso problema da un'entità astratta ed irresponsabile come un'amministrazione, ad una entità in carne ed ossa, con nome e cognome, sulla cui testa il legislatore ha concentrato tutte le forme di responsabilità previste dall'ordinamento e tutte le sanzioni possibili e immaginabili. Questa persona, quindi, è "costretta" a fare rispettare la legge semplicemente perché è l'unica persona, dentro l'amministrazione, che abbia un interesse "personale" a farlo. Quindi la legge, effettivamente, è in grado di fare scattare una molla motivazionale fortissima, trovando però una soluzione un po' sadica, in quanto ha concepito la presenza di una sola persona responsabile di quello che potrebbero fare tutti gli altri, nel mio caso si tratta soltanto di 3.700 persone, ma in altri contesti ci sono platee ben più numerose. Oltre che furbo e sadico, il legislatore è stato anche distratto perché si è ben preoccupato di come punirlo, questo responsabile, ma si è completamente dimenticato di come premiarlo. Non ci sono espliciti riferimenti a questa possibilità, bensì soltanto alcuni superficiali passaggi sulla retribuzione di risultato e non è assolutamente pacifico che questo si concretizzi in una integrazione della premialità, come invece dovrebbe essere perché l'incarico viene svolto ben oltre i compiti istituzionali e posso assicurare che l'impegno non è affatto banale. Mi rendo conto che la premialità per la dirigenza, di questi tempi, è un argomento molto discusso, ma ritengo necessario individuare una soluzione adeguata, anche per rendere almeno un po' appetibile l'incarico.

Un'altra osservazione a carattere generale, ma più metodologica, sulla legge 190 e sul PNA, è la mancata previsione di una fase di *start up* del sistema. Penso che sia una contraddizione avere previsto un termine così ravvicinato per l'adozione dei Piani, cioè il 31 gennaio 2014, con un PNA approvato solo a settembre. E' contraddittorio perché, da una parte, si suggerisce una metodologia innovativa che implica processi organizzativi complessi che richiedono mesi per essere portati a termine, dall'altra, si dà pochissimo tempo per l'adozione del Piano che altro non è se non lo strumento amministrativistico con il quale si dà conto degli effetti di questo processo. A mio parere

---

\* Intervento al Seminario ASTRID "Anticorruzione: l'attuazione della legge n. 190/2012 ad un anno dall'approvazione", Roma, 7 aprile 2014.

questo fatto, in qualche caso, può avere provocato un'attuazione formalistica della norma, con dei Piani scritti a tavolino pur di adempiere nei tempi di legge.

Venendo a quello che oggi è stato definito il “caso Presidenza”, vorrei fare qualche considerazione collegata alla mia esperienza nello specifico contesto organizzativo della PCM.

Quando, il 7 giugno dell'anno scorso, ho ricevuto questa pesante responsabilità, sul momento ho provato una fortissima preoccupazione, mentre oggi, a distanza di dieci mesi, ho due motivi per ringraziare Filippo Patroni Griffi e Roberto Garofoli: il primo è che mi hanno dato un input secco e preciso, cioè “fare prima e meglio degli altri”, obiettivo che sicuramente non ho raggiunto ma che almeno ha avuto l'effetto di spingermi all'azione. Ma li devo ringraziare per un'altra cosa più importante, la cui rilevanza posso valutarla solo adesso e cioè il fatto che mi sia stata data una totale autonomia decisionale e operativa. Ritengo che tutti i responsabili della trasparenza e dell'anticorruzione, se sono la stessa persona è ancora meglio, devono poter esercitare queste importanti responsabilità in piena autonomia di giudizio e senza condizionamenti.

Una considerazione che nasce dall'esperienza di questi mesi e che potrebbe in qualche modo essere utile ad altre realtà è il fatto che, all'interno della PCM, io mi occupi di controlli interni e di trasparenza: questa circostanza ha determinato un effetto positivo di cui mi posso rendere conto solo adesso, un effetto che forse non era previsto, o neanche prevedibile o almeno non era prevedibile in questa misura in termini di valore aggiunto. Principalmente per tre motivi :

1. mi è stato possibile collegare in un unico processo, anticorruzione, trasparenza, performance, valutazione e controllo di gestione; ognuno di questi processi si è arricchito nella sua interconnessione con gli altri, portando il processo per l'anticorruzione all'interno di un più vasto percorso di miglioramento organizzativo che già era stato avviato da alcuni mesi, il tutto senza bisogno di ricorrere a strumenti di coordinamento ulteriori, l'ho potuto fare autonomamente;
2. ho potuto utilizzare i risultati dell'analisi organizzativa svolta per il controllo di gestione, in particolare l'analisi di tutte le linee di attività svolte dai dipartimenti della PCM, in pratica una “mappatura” che descrive 1.178 processi di lavoro, aggiornati al 2013. Avere già realizzato questo processo di analisi, è stato un vero punto di forza perché, praticamente, ci siamo trovati con una rilevante parte di lavoro già fatta. E questo ha inciso moltissimo sulla tempistica e sulla qualità del risultato;
3. il terzo punto è connesso con l'abitudine all'attività di coordinamento, abitudine da parte mia che devo coordinare e abitudine dei colleghi ad essere coordinati. L'ufficio che dirigo svolge ordinariamente funzioni di coordinamento generale, pertanto mi ero già dovuta

attrezzare, in questo senso, costituendo una rete formata da oltre 30 dirigenti referenti per ogni struttura della PCM, l'unico modo per riuscire a coordinare un'amministrazione che ha una morfologia organizzativa estremamente variabile e policentrica dal punto di vista politico e quindi tendente molto di più alle autonomie che non all'unità. Questo fatto mi ha indubbiamente facilitato anche se, al coordinamento, si è unito lo sforzo per superare una certa resistenza della cultura giuridica, che da noi è preponderante, ad accettare strumenti diversi da quelli di tipo amministrativistico. L'approccio che ha il giurista alle norme è centrato per lo più sull'adempimento ma il caso della 190 è diverso, ossia l'adempimento è il PTPC ma ci si arriva solo dopo aver realizzato un processo che è tutto di derivazione aziendalistica.

Ora comunque il Piano esiste e l'impegno di oggi è concentrato sulla sua attuazione che appare già piuttosto problematica per alcuni aspetti, come per esempio tutto ciò che riguarda l'identificazione, l'analisi e la ponderazione delle misure, sia quelle obbligatorie, sia quelle ulteriori. La difficoltà starà nel governare in modo intelligente questo nuovo processo che sarà forse meno impegnativo dal punto di vista quantitativo, ma sicuramente più importante dal punto di vista dei contenuti, implicando un livello di ragionamento, di riflessione, di valutazione e anche di decisionismo molto più elevato.

Appare già problematica la misura della rotazione del personale applicato alle aree a rischio, è una misura che ha un impatto forte sulle persone e sull'operatività degli uffici e quindi decidere i casi in cui questa misura può essere applicata efficacemente, sarà una questione tutt'altro che banale. Così come bisognerà velocemente progettare meccanismi organizzativi che servano a presidiare nel tempo il sistema di prevenzione, per metterlo al riparo dalle tante variabili che potrebbero influire negativamente, soprattutto in un'amministrazione come la Presidenza. Al contrario, bisognerà individuare e rafforzare le variabili positive se risultano deboli, per esempio andrà superato il problema della carenza di infrastrutture informatiche e, più in particolare, la difficoltà che incontra il responsabile nell'ottenere "a costo zero" un sistema che possa gestire tutto quell'insieme di informazioni che viaggiano tra responsabile e referenti, un altro sistema per svolgere il monitoraggio del piano anticorruzione e del piano per la trasparenza, un altro ancora che possa rappresentare una tutela per il dipendente che voglia segnalare un illecito (*whistleblower*).

Infine, un cenno che riguarda la trasparenza, devo francamente rilevare che sto incontrando più difficoltà sulla trasparenza che non sull'anticorruzione. Forse sarà perché tutti i ragionamenti fatti sull'anticorruzione si sono svolti a un livello alto di astrazione ("gli eventi rischiosi che potrebbero verificarsi..." oppure "le conseguenze che ci potrebbero essere...") e ciò potrebbe averli fatti

percepire come “lontani” dalla realtà di tutti i giorni. Gli obblighi di trasparenza, invece, impattano quotidianamente sulle attività di ogni dirigente e sulle sue responsabilità. Ma nonostante la trasparenza rappresenti, a mio parere, uno dei più potenti mezzi di prevenzione, gli obblighi di legge sono decisamente troppi, sono disordinati, aggiungono burocrazia a burocrazia, e alla fine una massa esagerata e non ragionata di dati contrasta con lo stesso concetto di *accountability*.

Sarebbe quindi il caso di fare un ulteriore ragionamento sugli obblighi di trasparenza e, se possibile, rivedere anche l’architettura della sezione “amministrazione trasparente” che, a mio parere, rappresenta più uno schema impostato sulla mentalità burocratica tutta interna alle amministrazioni che non uno schema basato sulle normali logiche di ricerca che qualsiasi cittadino userebbe nell’esercizio del suo diritto di controllo sull’operato delle pubbliche amministrazioni.

Passo ora ad una veloce descrizione di come ci siamo mossi, ma devo premettere che senza l’aiuto efficacissimo di Alessandro Hinna e di Giuseppe Del Medico non saremmo arrivati dove siamo, infatti loro ci hanno aiutato soprattutto ad adattare gli strumenti del *risk management* alle nostre caratteristiche organizzative. Questo è anche il momento per ringraziare, per la prima volta pubblicamente, chi ha collaborato strettamente con me, la dott.ssa Laura Menicucci, dirigente del Servizio controllo di gestione, la dott.ssa Patrizia Galvano e il dott. Ernesto Segoni.

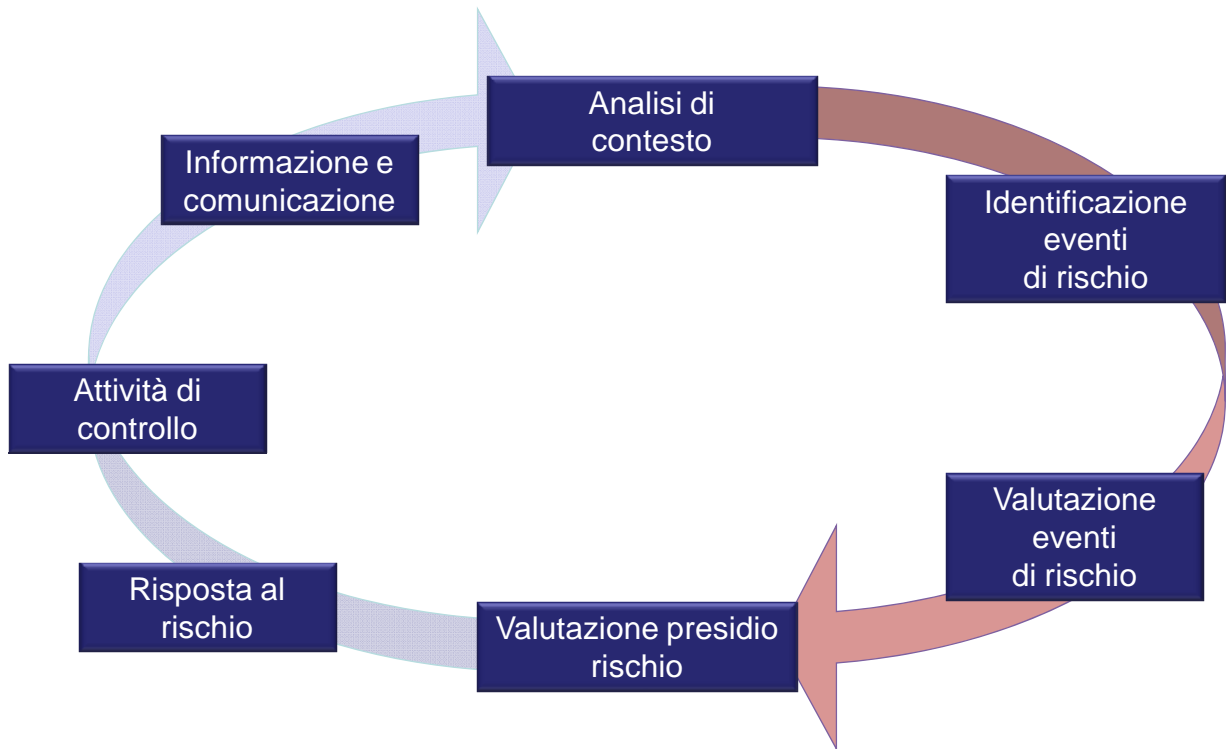
La prima cosa che abbiamo fatto è stata decidere l’approccio da seguire: 1) abbiamo scelto di seguire in modo puntuale l’impostazione metodologica definita nel PNA 2) abbiamo deciso di attivare un sistema operativo ad hoc per la prevenzione del rischio cercando di integrarlo all’interno di alcuni sistemi operativi già in uso, in particolare quello per il controllo di gestione 3) la terza scelta ha riguardato il livello di partecipazione e di coinvolgimento degli altri dirigenti. Abbiamo deciso di seguire un approccio partecipato e quindi abbiamo puntato sulla nostra rete dei dirigenti referenti. Questo ha comportato una serie di riunioni in cui tutto è stato discusso e deciso insieme. Con questo sistema “a cascata” abbiamo potuto coinvolgere tutta la dirigenza perché ciascun referente ha coordinato molto efficacemente le attività all’interno della propria struttura, coinvolgendo tutti i colleghi.

Quello che, invece, abbiamo scelto di non decidere in anticipo, è stato il campo di applicazione del *risk management*, cioè le aree di attività potenzialmente minacciate dal rischio, infatti avevamo dato un’accezione larga al concetto di corruzione ed abbiamo deciso di far derivare il campo di applicazione dal processo di valutazione di tutte le linee di attività, senza escluderne nessuna.

Il modello di gestione del rischio proposto dal PNA è, praticamente, un processo ciclico che si sviluppa attraverso fasi di attività:

## Le "tipiche" fasi del processo di risk management

---



2

Ogni fase termina con un prodotto che consente la realizzazione della fase successiva. La prima di queste fasi è l'analisi del contesto che, per noi, ha voluto dire individuare il sistema dei valori, l'ampiezza del concetto di corruzione da prendere a riferimento, le misure di controllo e i sistemi operativi già in uso, le regole e le condotte che devono essere rispettate, considerando tutto questo come un patrimonio della PCM e quindi cercando di valorizzarlo. Per quanto riguarda la parte di analisi dei processi, come già detto, ci siamo trovati avvantaggiati avendo realizzato nel corso dei mesi precedenti una complessa analisi dei processi relativi a tutte le strutture della PCM per il controllo di gestione.

Pertanto, siamo potuti partire direttamente dalla fase di identificazione dei rischi: la SNA ci ha fornito i format delle schede predisposte in base alle indicazioni contenute nel PNA e, prima dell'estate, abbiamo voluto testare queste schede sulla nostra realtà organizzativa facendo una specie di prova generale su cinque grandi dipartimenti (protezione civile, funzione pubblica,

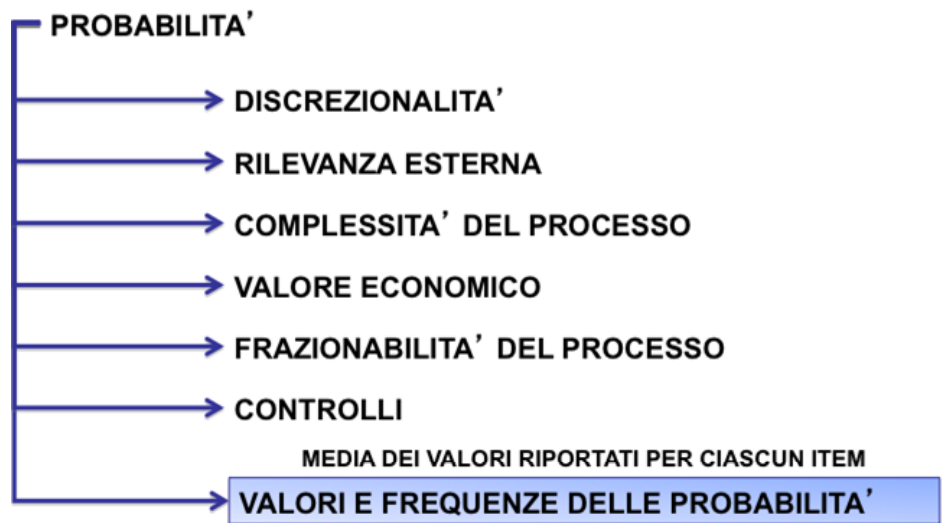
editoria, coordinamento amministrativo e risorse umane). Da questo test sono emerse molte utili indicazioni che ci hanno permesso di adattare le schede alla nostra specifica realtà.

La metodologia di valutazione dei rischi, attraverso l'uso delle schede, punta ad individuare due elementi: la probabilità che l'evento rischioso si verifichi e il livello di impatto che ci sarebbe se l'evento rischioso si verificasse.

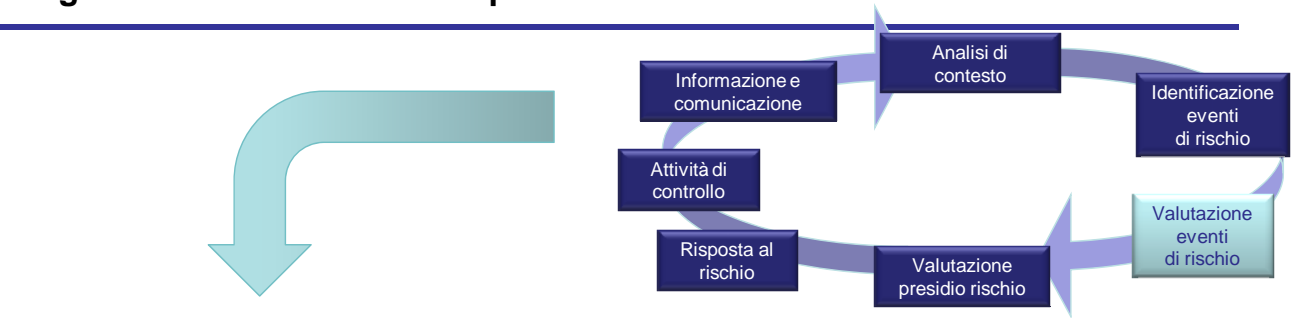
### La gestione del rischio: cosa prevede il PNA



Rischio = **Impatto** x **Probabilità**



## La gestione del rischio: cosa prevede il PNA



Rischio = **Impatto** x **Probabilità**



A partire da settembre, utilizzando quest'impostazione metodologica, sono state analizzate e valutate tutte le 1.178 linee di attività. Il risultato di questa analisi così capillare ha portato a questi numeri:

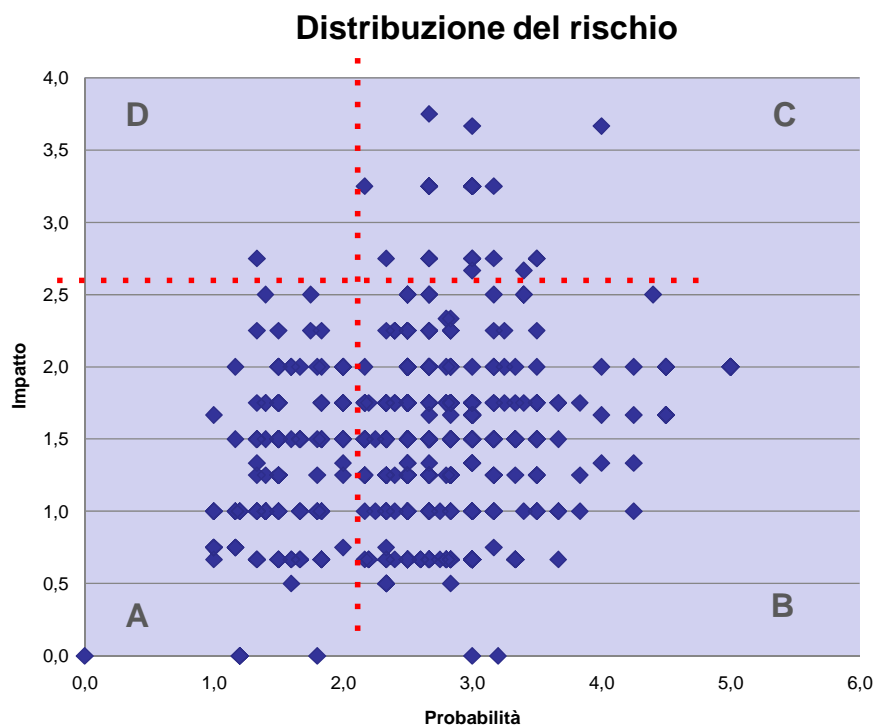
## I principali numeri

---

<b><u>STRUTTURE COINVOLTE</u></b>	<b>32</b>
<b><u>PROCESSI ANALIZZATI</u></b>	<b>1922</b>
<i>di cui:</i>	
<i>linee di attività</i>	<b>1178</b>
<i>sottoprocessi</i>	<b>744</b>
<b><u>PROCESSI A RISCHIO</u></b>	<b>590</b>
<i>di cui:</i>	
<i>aree obbligatorie</i>	<b>408</b>
<i>aree non obbligatorie</i>	<b>182</b>
<b><u>PROCESSI CON MISURE ULTERIORI</u></b>	<b>53</b>

Questi numeri dimostrano che la PCM è andata oltre il perimetro obbligatorio previsto dal PNA, identificando 182 processi corrispondenti ad aree non obbligatorie e misure ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per 53 processi (quelli con più elevato livello di rischio), quindi è stato superato il limite dell'obbligatorietà posto dalla legge. Siamo arrivati a questi numeri lavorando sulla ponderazione dei rischi, per classificare, in base ai livelli di probabilità e di impatto, le priorità nella gestione e nel trattamento dei rischi.

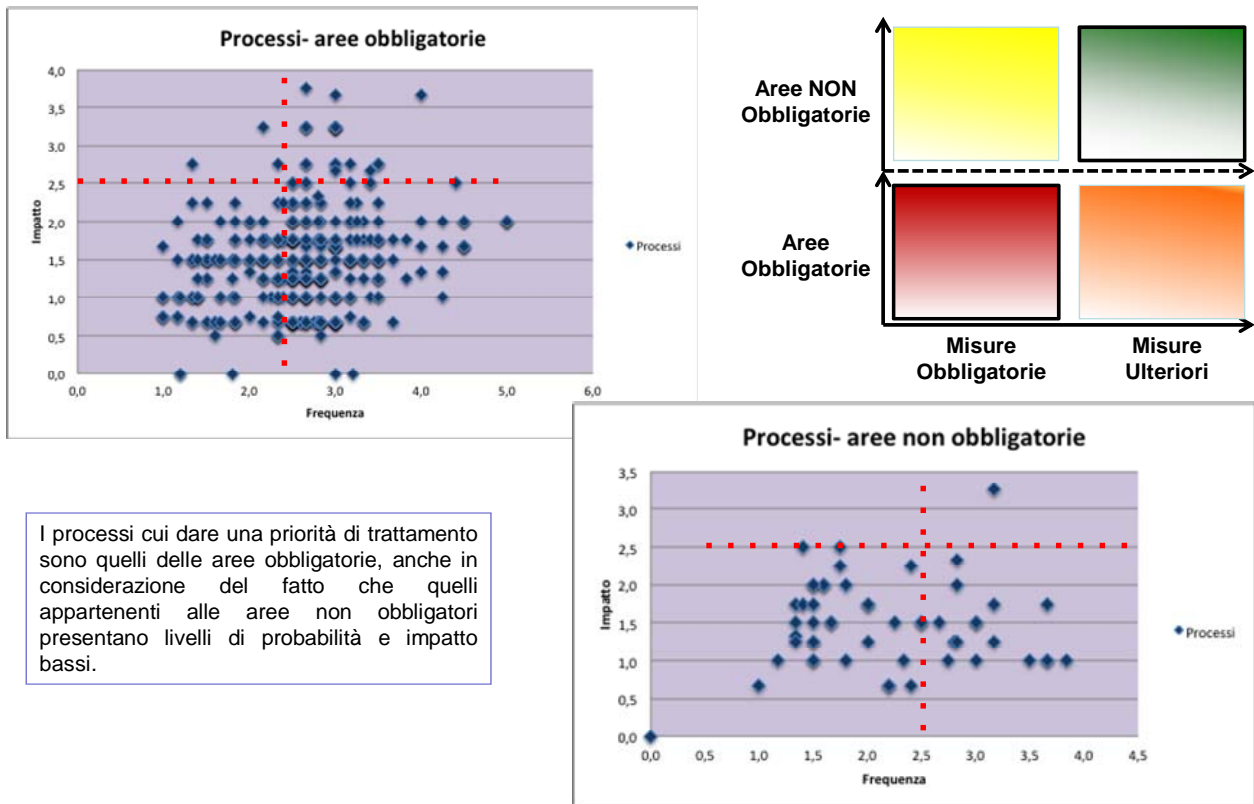
La distribuzione del rischio è rappresentata attraverso il grafico seguente che mostra come si distribuiscono i rischi nei quattro quadranti: A bassa probabilità e basso impatto (il 45% dei processi che quindi non hanno necessità di intervento) B alta probabilità e basso impatto (il 43% dei processi, sui quali va fatta una valutazione in termini di costi benefici rispetto alla necessità di intervenire) C alta probabilità e alto impatto (il 9% dei processi ha assoluta necessità di interventi prioritari) e D bassa probabilità ed alto impatto (il 3% dei processi dove è necessario intervenire in via preventiva per scongiurare un danno all'immagine).



Tale rappresentazione consente l'articolazione di 4 categorie (quadranti A, B, C e D)

Poiché il PNA indica di intervenire prioritariamente sulle aree obbligatorie, siamo andati a verificare la distribuzione dei 408 processi relativi alle sole aree obbligatorie :

## La valutazione degli eventi a rischio

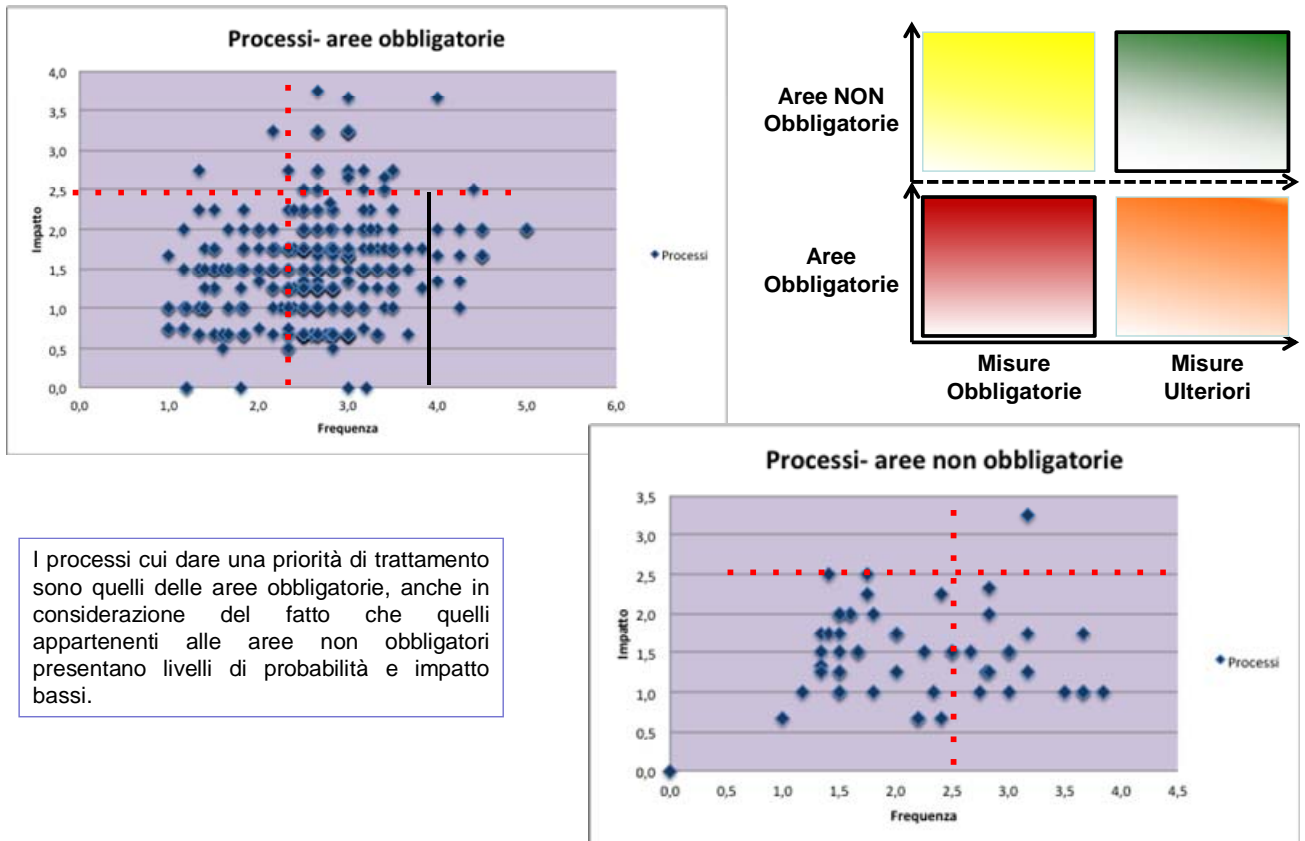


I processi cui dare una priorità di trattamento sono quelli delle aree obbligatorie, anche in considerazione del fatto che quelli appartenenti alle aree non obbligatorie presentano livelli di probabilità e impatto bassi.

Per presidiare questi processi, si è deciso di intervenire su tutti quanti con le misure obbligatorie e, soltanto su quelli con più elevato rischio, anche con misure ulteriori rispetto a quelle previste come obbligatorie.

Per fare questo si è deciso di scegliere, a seguito di una valutazione costi-benefici, i processi rientranti nel quadrante C (alto impatto alta probabilità), alcuni processi indicati nel quadrante B (individuati inserendo un'asticella in corrispondenza del valore 4 e prendendo tutti i processi a destra, ossia quelli superiori al valore 4 della probabilità, come mostra il grafico seguente), i processi del quadrante D (bassa probabilità ma alto impatto 1%). Questa fase di ponderazione ha portato a individuare 53 processi a più elevato rischio, sui quali bisogna intervenire sia con misure obbligatorie che con misure ulteriori.

## La valutazione degli eventi a rischio



I processi cui dare una priorità di trattamento sono quelli delle aree obbligatorie, anche in considerazione del fatto che quelli appartenenti alle aree non obbligatori presentano livelli di probabilità e impatto bassi.

Da questo momento, siamo entrati nella fase di trattamento del rischio e cioè dell'applicazione delle misure obbligatorie su tutti i 590 processi a rischio e sui 53 a più elevato rischio anche le misure ulteriori. Ed è questa la fase in cui ci troviamo adesso.

Per concludere, le riflessioni di questi ultimi giorni ci hanno portato a capire l'importanza fondamentale che dobbiamo assegnare al "contesto di partenza", esso può infatti influire sull'efficacia delle politiche di prevenzione del rischio sia in senso positivo che negativo.

Siamo partiti da un dato contesto e dobbiamo chiudere il cerchio tornando ad un contesto. Nel fare questo, però, dobbiamo cercare di migliorarlo, in modo che il ciclo successivo possa ripartire da presupposti migliori. Per fare un esempio, abbiamo già modificato la mappatura delle linee di attività inserendo uno specifico processo "prevenzione della corruzione", quindi il contesto risulta già migliorato, in quanto ora la PCM è dotata di un sistema di *risk management*. Inoltre, ci siamo resi conto che l'efficacia di un sistema di prevenzione passa attraverso un forte investimento sulle persone che ci si impegnano, pertanto bisognerà fare in modo che, nel nuovo contesto, le politiche per il personale siano collegate con le politiche per l'anticorruzione. Se riusciremo a realizzare questi ed altri miglioramenti, probabilmente saremo riusciti anche ad attivare un circuito virtuoso.