

Corruzione

La valutazione del rischio di corruzione ai tempi del coronavirus. Fenomeni, analisi e nuove strategie di prevenzione

di Andrea Ferrarini e Massimo Di Rienzo - Spazioetico Associazione Professionale

Esiste una diffusa percezione che, una volta che l'emergenza coronavirus sarà parzialmente rientrata, l'attuale architettura di obblighi e adempimenti che porta il nome di "prevenzione della corruzione" non sarà più sostenibile e sostenuta dalle amministrazioni che vivono l'anticorruzione come asfissiante e per molti versi ostacolante.

È davvero l'occasione per un deciso cambio di approccio e di prospettiva. L'articolo propone una nuova modalità di gestione della valutazione del rischio di corruzione, un'attività centrale per la costruzione della strategia di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche e che viene espressamente richiesta dalla Legge n. 190/2012 e successivamente richiamata dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e dai suoi aggiornamenti.

Il *risk assessment* non dovrebbe focalizzarsi più di tanto sui processi a rischio, ma esplorare la dimensione relazionale. In pratica, dobbiamo imparare a prevedere le possibili situazioni di conflitto di interessi e le reti di relazioni su cui corrono gli interessi che entrano in conflitto.

Siamo di fronte ad un paradosso. Tutti siamo consapevoli che il diffondersi così devastante del coronavirus in Italia è stata anche favorito (anche, ma non solo) dalla fragilità del nostro sistema sanitario pubblico, sfiancato e depauperato da fenomeni di corruzione e cattiva gestione endemica, con amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale spesso scambiate per *bancomat* e ruoli apicali spesso utilizzati come trampolino di lancio o temporaneo parcheggio per la politica locale e nazionale.

Mai come in questo momento, pertanto, una seria prevenzione della corruzione dovrebbe essere al centro delle preoccupazioni dell'azione politica.

Esiste, tuttavia, una diffusa percezione che in futuro l'attuale architettura di obblighi e adempimenti che porta il nome di "prevenzione della corruzione" non sarà più sostenibile e sostenuta dalle amministrazioni che vivono l'anticorruzione come asfissiante e per molti versi ostacolante.

È strano come nello stesso raro (1) momento in cui abbiamo una chiara evidenza del danno concreto che la corruzione genera alla collettività, abbiamo anche la percezione che il sistema ideato ed attuato dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 non sia mai stato più distante dalla realtà e che sia solo una scatola vuota (2).

(1) Uno dei problemi con la corruzione è che l'opinione pubblica fatica ad avere la percezione diretta del pregiudizio concreto che tale fenomeno provoca; spesso gli effetti si notano solo nel medio-lungo periodo e si tende a credere che siano solo di natura economica.

(2) È ancora calda l'ondata di indignazione provocata da un atto dell'Autorità Anticorruzione (ANAC) che, nel pieno dell'emergenza coronavirus e con gli uffici delle amministrazioni totalmente coinvolti nelle azioni di salvaguardia alle popolazioni, decide di adottare la Delibera 4 marzo 2020, n. 213, avente ad oggetto "Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli

Se vogliamo preservare le future generazioni da effetti ancor più nefasti allora dobbiamo avere il coraggio di cambiare profondamente approccio. A partire dalla valutazione del rischio di corruzione, un'attività centrale per la costruzione della strategia di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche e che viene espressamente richiesta dalla Legge n. 190/2012 e successivamente richiamata dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e dai suoi aggiornamenti. In particolare, l'aggiornamento 2019 del PNA contiene numerose novità su questa materia. Il nostro discorso non si limiterà a rappresentare ciò che è prescritto da ANAC. Vi proponiamo un nuovo approccio, che noi riteniamo "qualitativo" nella misura in cui mette sotto osservazione la cosiddetta "dimensione relazionale" della corruzione, una dimensione che i documenti ufficiali non hanno mai considerato (3).

I rischi non sono ... chiodi

Perché parlare di rischio di corruzione in tempi di coronavirus?

Innanzitutto, perché i rischi non sono come chiodi ... Rischio non scaccia rischio. Piuttosto, i rischi si sommano. Per esempio, nel solco dell'emergenza si sono verificati casi di corruzione. Il dipendente di un Comune nel torinese ed una dipendente di una ditta di pulizia, sono stati sorpresi a intavolare una trattativa per sfruttare l'emergenza coronavirus a proprio vantaggio (4). Probabilmente il temporaneo blocco dell'attività della Pubblica Amministrazione e la riduzione delle relazioni tra le persone ridurranno i casi di corruzione spicciola, ma potrebbero non ridurre anzi incrementare la corruzione amministrativa e la corruzione sistemica. Come storicamente accade in Italia da sempre quando scoppiano le emergenze e vengono semplificati i controlli sui processi.

In secondo luogo, le responsabilità dirette ed indirette di scelte politiche ed amministrative largamente influenzate da interessi privati sono sotto gli

occhi di tutti in Regioni come la Lombardia e nelle Regioni del Centro e del Sud Italia dove la corruzione sistemica ha fatto letteralmente strage dei presidi della sanità pubblica.

Dunque, parte delle fragilità del nostro sistema sanitario deriva da fenomeni di corruzione non emersi oppure emersi ma i cui effetti faticano ad essere percepiti dalla collettività perfino in situazioni emergenziali come quella in cui ci troviamo oggi (5).

Corruzione e imparzialità

Quando parliamo di "fenomeno corruttivo" non ci riferiamo, ovviamente, alla corruzione come reato penale, ma alla corruzione in senso ampio, che i Piani Nazionali Anticorruzione (PNA) hanno cercato di definire in diversi modi:

- "l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati" (PNA 2013);
- "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" (PNA 2015, 2016, 2017 e 2018);
- "caduta dell'imparzialità" (PNA 2019).

Ci interessa soprattutto la terza definizione, ultima in ordine di tempo. **Essa sposta l'attenzione dall'atto (decisione) "inquinato" da interferenze e condizionamenti esterni, al pregiudizio potenziale, cioè agli effetti che si potrebbero determinare sull'interesse primario all'imparzialità** (6). Sposta, cioè, l'attenzione dalla condotta di un Agente che favorisce interessi privati, a uno scenario potenziale in cui un interesse primario posto a presidio della funzione pubblica viene minacciato.

Questa definizione l'abbiamo desunta da una affermazione contenuta nella Parte II del PNA 2019 (§ 1 - Finalità): "Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a **contenere il rischio di**

obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2020 e attività di vigilanza dell'Autorità", scadenza successivamente posticipata, ma che ha mostrato comunque una irragionevole quanto insopportabile distanza tra realtà ed adempimento formale.

(3) Questo approccio è una applicazione pratica, un primo assaggio, delle analisi, dei modelli e degli strumenti che abbiamo sviluppato e proposto nell'e-book *L'etica delle relazioni dell'Agente pubblico - Gestione dei conflitti di interessi e prevenzione della corruzione*, Wolters Kluwer, 2020.

(4) La Repubblica riporta in un articolo del 18 marzo 2020 che l'operazione è partita dalle indagini nei confronti del dipendente di un Comune, nella sua veste di presidente della commissione della gara regionale per l'affidamento dei "servizi di pulizia di immobili e servizi

accessori a ridotto impatto ambientale" della Regione Piemonte, per presunte irregolarità che avevano come obiettivo agevolare un'impresa di pulizie presso la quale in passato il figlio aveva già lavorato.

(5) È un problema di percezione, ovviamente. Persino in questi momenti di grave emergenza i *bias* cognitivi non smettono di operare, anzi. Una parte della collettività individua il "nemico" nei cosiddetti "runner", invece di stigmatizzare i veri colpevoli che hanno tolto risorse alla Sanità pubblica (ad esempio, gli evasori fiscali o la classe dirigente politica ed imprenditoriale) o che hanno promosso interessi particolari in luogo di interessi primari.

(6) Per chi volesse approfondire il punto di vista di SPAZIOETICO sull'imparzialità, consigliamo l'articolo: "Un'assicella di legno che chiamiamo imparzialità", scritto nel 2017.

assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione)".

Il rischio di corruzione

Oltre la dimensione organizzativa

In generale, gestire un rischio significa ridurre l'incertezza rispetto ad un evento che potrebbe accadere e che potrebbe causare un danno. Per lungo tempo il rischio di corruzione è stato associato all'adozione di comportamenti penalmente rilevanti e quindi è stato gestito con politiche di repressione da parte dell'autorità giudiziaria. Più di recente, si è fatta strada la consapevolezza che le politiche di repressione non possono essere totalmente efficaci, se non sono affiancate da strategie di prevenzione, in grado di ridurre la probabilità di commissione dei reati. Questa nuova visione ha chiamato in causa le organizzazioni pubbliche e private che devono adottare sistemi di gestione, modelli organizzativi e piani di prevenzione in grado di ridurre il rischio di fallimento etico e di cattiva gestione dei processi. Il focus sui processi è caratteristico della Legge n. 190/2012 ed ha influenzato il contenuto dei Piani triennali delle organizzazioni pubbliche, che prevengono la corruzione attraverso il controllo sulla gestione dei procedimenti amministrativi.

Tuttavia, il rischio di corruzione sembra avere delle particolari caratteristiche che richiedono di guardare oltre la dimensione strettamente organizzativa. Innanzitutto, la corruzione (intesa come reato penale) è un evento difficilmente identificabile ed abbastanza raro: la Pubblica Amministrazione non è piena di Agenti corrotti, mentre sono molto diffuse relazioni ambigue e situazioni di conflitto di interessi che sono a un passo dall'essere corruzione, ma che non degenerano in una condotta illecita. In secondo luogo, la corruzione, anche se si manifesta raramente, ha comunque un impatto devastante sulle organizzazioni pubbliche: manipola i processi, brucia risorse pubbliche e genera una diffusa sfiducia nei confronti dello Stato. Infine, il rischio di corruzione è generalmente sottostimato da chi lavora all'interno della Pubblica Amministrazione: quasi tutti pensano "non posso diventare corrotto, perché sono onesto".

La dimensione relazionale

È facile fare un parallelo con il coronavirus, che nella maggior parte delle persone non dà sintomi, ma in un ristretto e ben determinato numero di casi può generare patologie che richiedono un ricovero e che possono mandare letteralmente in tilt il sistema sanitario pubblico. Di conseguenza, anche le politiche di prevenzione dovrebbero prevedere misure diffuse di gestione delle relazioni e di identificazione e isolamento degli asintomatici, cioè degli Agenti pubblici che si trovano in situazioni di conflitto di interessi. Fuor di metafora, questo significa dare maggiore importanza alla dimensione relazionale. La corruzione nasce in una dimensione esterna all'organizzazione pubblica, fatta di bisogni e di strategie per la soddisfazione dei bisogni, cioè di interessi individuali o collettivi della sfera privata. La dimensione relazionale contiene le reti di relazioni in cui gli Agenti pubblici sono inseriti. Ma anche gli interessi ed i bisogni associati a tali relazioni e i comportamenti che sono messi in atto per promuovere gli interessi. Le relazioni non sono altro che ponti che connettono bisogni ed interessi convergenti. Quando queste dinamiche incontrano la sfera pubblica si generano conflitti di interessi ed il rischio di corruzione esplose.

La manipolazione, la strumentalizzazione e la tossificazione delle relazioni costituiscono, a nostro avviso, le vere meccaniche che sono alla base dell'emersione dei fenomeni corruttivi. L'azzardo morale (cioè il comportamento penalmente rilevante) si genera solo a valle di queste dinamiche e consente alla corruzione di scaricarsi, come un fulmine, dentro la dimensione organizzativa. Fino ad oggi, le normative e le politiche di prevenzione si sono concentrate sulla parte finale del processo di emersione della corruzione, vale a dire sulle condotte illecite e sulla manipolazione dei processi organizzativi. Adesso sarebbe ora di agire a monte, cioè far emergere e disinnescare le relazioni a rischio e regolare le interazioni tra interessi pubblici e privati.

La valutazione "qualitativa" del rischio di corruzione

Le relazioni a rischio e le interazioni tra interessi, per essere gestite, devono essere innanzitutto identificate e studiate. Di conseguenza, anche il *risk assessment* non dovrebbe focalizzarsi più di tanto sui processi a rischio, ma esplorare la dimensione relazionale. In pratica, dobbiamo imparare a prevedere (identificare con un certo anticipo) le possibili situazioni di

conflitto di interessi e le reti di relazioni su cui corrono gli interessi che entrano in conflitto.

Lo studio delle relazioni e dei conflitti di interessi può essere integrato all'interno del processo di gestione del rischio in tre fasi, che la stessa ANAC ritiene fondamentali per lo sviluppo di piani di prevenzione davvero efficaci:

- analisi del contesto esterno,
- analisi del contesto interno,
- identificazione e analisi del rischio.

L'analisi del contesto esterno: con chi abbiamo a che fare?

Se vi siete mai chiesti a cosa diavolo servisse l'analisi del contesto esterno, ebbene non vi dovete sentire soli. Molti hanno avuto difficoltà a comprendere l'utilità dei dati e delle informazioni da riportare in questa sezione del Piano.

La domanda da cui partire dovrebbe essere: "Chi sono i nostri Destinatari?". La complessità di alcune amministrazioni impone di svolgere quest'analisi per aree di intervento. Ad esempio, per un'Azienda Sanitaria Locale i Destinatari delle attività di ispezione e vigilanza in ambito sanitario sono del tutto diversi dai Destinatari dei servizi di cura. Così come un operatore economico potrebbe essere Destinatario di una procedura di selezione del contraente, mentre l'Ufficio del Personale ha in molte delle proprie attività esclusivamente Destinatari interni. Ogni Destinatario è portatore di propri "interessi" che interagiscono con gli interessi primari dell'amministrazione o del singolo ufficio; tale interazione non è mai "neutra" dal punto di vista del rischio di corruzione.

Occorre individuare, cioè, quali aspettative nutrono i Destinatari dell'amministrazione. Ad esempio, un fornitore nutre l'aspettativa di vedere confermata la successiva fornitura, un cittadino che ha presentato un'istanza per un'autorizzazione nutre l'aspettativa di ottenere l'autorizzazione, il familiare di un paziente nutre l'aspettativa che il caro congiunto sia curato prima di tutti gli altri e meglio di tutti gli altri e soprattutto che i medici facciano miracoli per guarirlo. Tali aspettative, del tutto lecite come è ovvio, quando si interfacciano con il processo organizzativo pubblico esercitano una certa "pressione" sugli Agenti pubblici e sui Principali Delegati che hanno il compito di promuovere, esclusivamente gli interessi primari. E così, sebbene il fornitore nutra

l'aspettativa di ricevere una ulteriore richiesta di acquisto, l'Agente pubblico dovrà comunque valutare i rischi connessi alla distorsione dei meccanismi di concorrenzialità di un mercato. Sebbene il cittadino nutra l'aspettativa di ottenere l'autorizzazione, l'Agente pubblico dovrà comunque valutare la presenza dei requisiti e l'assenza di pregiudizio ad interessi superiori, e così via.

Contesti amministrativi diversi esprimono una diversa qualità dei Destinatari ed un diverso livello di intensità degli interessi. Ad esempio, le aspettative che nutre il Destinatario di un Ufficio Anagrafe sono assai diverse dal Destinatario di un servizio di psichiatria infantile. Il primo ha interesse a ricevere un certificato, il secondo, spesso familiare di un soggetto svantaggiato, ha interesse ad una presa in carico del proprio fabbisogno. Alcune tipologie di Destinatari sono talmente "ingombranti" che lasciarli fuori dall'analisi del rischio di corruzione ci è sempre sembrato paradossale. Ad esempio, in campo sanitario le aziende produttrici di farmaci o presidi sanitari; nei Comuni i costruttori privati che si interfacciano, spesso con il volto di professionisti, con gli Uffici Edilizia, ecc.

Occorre, pertanto, valutare la presenza e l'intensità del conflitto di interessi (7) che esiste tra il Destinatario portatore di interessi particolari e il Principale portatore di interessi collettivi, descrivendo con cura come il contesto sociale e culturale di riferimento abilita o disabilita il rischio che i primi prevalgano sui secondi.

A volte, infatti, le aspettative dei Destinatari debordano i naturali confini di ciò che è lecito aspettarsi e di cosa non lo è, portandoli a cercare di forzare il sistema per renderlo più flessibile e manipolabile a proprio vantaggio, magari alleandosi con gli Agenti o con i Principali Delegati.

Oltre ai Destinatari, è importante identificare i Principali esterni, cioè i Principali che non appartengono all'organizzazione. In molti casi, questi Principali esterni sono rappresentati da collettività (gli elettori, i contribuenti, ecc.) che delegano la promozione di diritti e di interessi sovraindividuali. Ma non è sempre così: ad esempio, nel caso delle società e degli enti in controllo pubblico, il ruolo di Principale esterno è giocato dall'amministrazione controllante. L'individuazione dei Principali esterni permette di stimare la distanza che esiste tra le aspettative dei Destinatari e

(7) Nell'e-book Wolters Kluwer 2020 abbiamo approfondito questo particolare conflitto tra Interessi primari del Principale pubblico ed interessi "strutturali" dei Destinatari. Lo abbiamo chiamato "inerente", dal latino *inhaerens*, che significa

"aderente" ed indica un legame di appartenenza essenziale, immediato e indissolubile: il conflitto di interessi inerente è un conflitto che è insito nella natura stessa degli interessi del Principale e del Destinatario, che sono mutualmente incompatibili.

le aspettative della collettività o dei mercati. Così, se da una parte il fornitore nutre l'aspettativa di ricevere una ulteriore richiesta di acquisto, dall'altra il mercato di riferimento nutre l'aspettativa che nessun operatore economico parta da posizioni privilegiate, cioè che il sistema garantisca un'equidistanza da tutti gli interessi in gioco (è così che si traduce in concreto il principio di imparzialità posto a tutela dei mercati). Un'attenta analisi del contesto esterno, pertanto, dovrebbe contenere:

- una mappatura dei Destinatari dell'azione amministrativa e dei Principali esterni alla Pubblica Amministrazione;
- l'identificazione delle aspettative dei Destinatari e la valutazione dell'intensità degli interessi che essi promuovono;
- l'identificazione delle aspettative dei Principali esterni.

Analisi del contesto interno: interessi prevedibili e dove trovarli

Un altro "oggetto misterioso" del Piano triennale di prevenzione della corruzione è la sezione denominata "analisi del contesto interno". Nei documenti che abbiamo letto, spesso esso è stato interpretato come il luogo dove inserire le informazioni sull'organigramma dell'amministrazione, sulle risorse economiche allocate nei processi e altri dati piuttosto generici. Come costruire un'analisi del contesto interno veramente utile? Quale sorta di informazioni renderebbe intellegibile il rischio di corruzione presente nell'amministrazione? Ebbene, alcuni dati sono certamente importanti. Ad esempio, il rapporto tra risorse umane effettivamente disponibili e quelle che servirebbero per garantire il buon andamento dell'ufficio. Oppure la dotazione in termini di risorse strumentali di un ufficio, la disponibilità di reti, *database* condivisi, la garanzia che i ruoli dirigenziali siano effettivamente operanti, ecc.

A valle di queste informazioni che esprimono un'analisi "quantitativa" dell'organizzazione, dobbiamo procedere ad una analisi "qualitativa". Se nel contesto esterno abbiamo identificato i rischi che derivano dalla distanza che esiste tra le aspettative dei Destinatari e quella dei Principali esterni, nell'analisi del contesto interno dobbiamo dare conto della qualità degli Agenti chiamati a trovare un punto di incontro tra gli interessi in gioco.

Inoltre, dobbiamo dare conto anche della qualità dei Principali Delegati, cioè delle *leadership* che devono

presidiare tale mediazione definendo *standard* comportamentali e fornendo accompagnamento in caso di emersione di conflittualità tra interessi della sfera privata ed interessi della sfera pubblica.

Insomma, dobbiamo dare conto **della qualità delle relazioni che coinvolgono i ruoli della sfera pubblica.**

Uno strumento assai utile per condurre tali analisi è, ad esempio, il "Questionario di misurazione del clima etico" (8) dell'amministrazione. Il questionario è disegnato sulla base di specifiche "Qualità etiche" di una amministrazione. Per fare un esempio, si misura il grado di "*discuss-ability*" cioè di possibilità di discutere con la *leadership* in merito ai dilemmi che emergono nel confronto con le aspettative dei Destinatari oppure con le aspettative dei vari Principali. Un'altra qualità etica dell'organizzazione che viene testata è la cosiddetta "chiarezza delle regole", cioè la comprensibilità degli standard che servono ad orientare gli Agenti nei comportamenti organizzativi.

Il Questionario di valutazione del clima etico può essere ulteriormente completato dalla valutazione sul benessere organizzativo che può risultare assai utile per la comprensione del clima organizzativo.

Un'analisi così approfondita restituisce già di per sé, cioè senza effettuare alcuna valutazione del rischio, un'immagine piuttosto nitida del rischio di corruzione inteso come "caduta dell'imparzialità".

Ad esempio, alcune strategie riconducibili agli Agenti si presentano in modo sistematico e sono prevedibili. Bastano, da sole, a spiegare perché nella Pubblica Amministrazione sia così difficile, se non impossibile, cambiare concessionari o fornitori. Si tratta di interessi (strategie) secondari strutturali per distinguerli da altri interessi secondari (non strutturali) che emergono dalla sfera privata degli Agenti e, come tali, non sono prevedibili e non sono misurabili (ad esempio, l'interesse ad avvantaggiare un soggetto con cui si ha una relazione di familiarità o una frequentazione abituale; tali interessi possono essere fatti emergere solo dagli Agenti che hanno anche l'obbligo di astenersi).

Per esempio, se scade l'appalto per il servizio di trasporto anziani di un Comune, il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) avrà interesse a trovare il modo meno complicato per rinnovare l'appalto, anche per garantire la continuità del servizio. Questo "interesse" è prevedibile perché ogni Agente pubblico ha interesse a "non complicarsi la vita". Inoltre, l'intensità di tale interesse è misurabile, nel

(8) Il Questionario, ideato da SPAZIOETICO nel 2017, è consultabile e scaricabile a questo indirizzo: <https://spazioetico.com/>

2017/06/16/questionario-sul-clima-etico-uno-strumento-si-analisi-del-contesto-interno/.

senso che l'intensità dipende dal contesto e dal "clima etico" dell'organizzazione.

Un secondo esempio: se uno spazio di proprietà comunale è stato dato in concessione ad una associazione, che ha aperto uno sportello di ascolto per donne maltrattate, alla scadenza della concessione l'associazione non vorrà lasciare l'immobile, perché ha fatto un investimento, l'Assessore ai Servizi Sociali, le utenti del servizio non vorranno la chiusura del centro di ascolto e il RUP dovrà scegliere di fare la cosa più semplice come confermare la concessione all'associazione, oppure la cosa più complicata come trovare altri soggetti che possano usare quell'immobile per realizzare iniziative ugualmente utili per i cittadini e comunque accollarsi la responsabilità, anche morale, di avere causato la chiusura di un servizio che aiutava le donne maltrattate.

Gli interessi secondari strutturali sono in un certo senso interni alla sfera pubblica, perché sono associati ai ruoli che vengono assegnati alle persone coinvolte nella gestione dei processi della Pubblica Amministrazione. Sono molto stabili, nel senso che si generano in modo sistematico quando Principali, Agenti e Destinatari si relazionano all'interno dei processi della Pubblica Amministrazione.

Gli interessi secondari strutturali sono elementi fondamentali del rischio di corruzione perché rappresentano un *humus* formidabile per la degradazione e rielaborazione del processo organizzativo. L'analisi qualitativa del contesto mira anche a rappresentare la capacità degli Agenti e delle *leadership* di comprendere gli scenari di rischio e di categorizzare correttamente i propri e gli altrui comportamenti. Pertanto, sarebbe oltremodo utile individuare quali sono i principali "*bias cognitivi*" che orientano gli Agenti ad assumere decisioni poco razionali e che disattivano il filtro etico. Gli Agenti potrebbero attribuire ai comportamenti, propri o altrui, dei significati distorti, ovvero potrebbero non categorizzare correttamente gli effetti delle proprie decisioni o il significato e le implicazioni delle proprie azioni. Questo dipende, da una parte, dal livello di benessere organizzativo all'interno dell'amministrazione e dalla qualità della *leadership*. Questa analisi sarebbe di fondamentale importanza, ad esempio, per pianificare efficaci misure di formazione.

Inoltre, l'analisi del contesto interno dovrebbe identificare gli interessi primari dei Principali Delegati, cioè gli interessi primari dell'organizzazione. Alcuni di questi interessi derivano dagli interessi primari della collettività, che vengono interpretati e calati nel contesto organizzativo; altri invece sono

specifici dell'organizzazione. Per esempio, la promozione del diritto alla salute (che è un interesse primario della collettività) nell'ambito di una Azienda Sanitaria Locale può essere declinato in diversi modi ed esprimersi, ad esempio, come interesse primario alla sicurezza nei luoghi di lavoro oppure all'appropriatezza dei percorsi di cura. Ma l'organizzazione sanitaria avrà anche degli interessi primari che la caratterizzano in quanto organizzazione, per esempio avrà l'interesse primario ad essere attrattiva (cioè ad avere un numero di pazienti sufficiente a giustificare il proprio personale, i propri macchinari e i posti letto) e a mantenere in salute i propri bilanci.

Un'analisi del contesto interno, pertanto, dovrebbe contenere:

- un'approfondita analisi degli interessi primari dell'organizzazione e di come vengono identificati e controbilanciati dalla *leadership* (qualità della *leadership*);
- un'approfondita identificazione degli interessi strutturali degli Agenti e dei Principali Delegati e una valutazione dell'intensità di tali interessi (qualità degli Agenti);
- una catalogazione ed una valutazione dei "*bias cognitivi*";
- un'analisi del livello di consapevolezza degli Agenti nella categorizzazione delle azioni (qualità degli Agenti).

Identificazione e analisi del rischio

Analizzando il contesto in questo modo abbiamo la possibilità di identificare una serie di interessi in gioco che sono associati ai diversi ruoli riconducibili alla sfera pubblica: Principali Delegati (elettori, contribuenti, mercati, collettività che rivendicano diritti), Principali Delegati (politici, ruoli apicali e dirigenziali che costituiscono la catena di comando delle pubbliche amministrazioni), Agenti e Destinatari.

Tutti questi interessi interagiscono tra loro e possono raggiungere un certo grado di equilibrio. I processi di una Pubblica Amministrazione (ad esempio il rinnovo di un appalto, il rilascio dell'autorizzazione, la concessione di un contributo, l'esecuzione di un controllo o la nomina dei vertici di una società pubblica) possono sollecitare o minacciare alcuni interessi in gioco. Rompere gli equilibri. E gli eventi di corruzione sono strategie non ottimali, attraverso cui alcuni soggetti cercano di generare un nuovo equilibrio che gli permetta di promuovere propri interessi particolari.

L'identificazione del rischio, quindi, non dovrebbe concentrarsi sui casi di *mala gestio* o cattiva gestione dei processi, ma sull'impatto dei processi sugli interessi in gioco.

Per fare questo è sufficiente realizzare una mappatura dei processi molto snella che prenda in considerazione:

- gli eventi che innescano il processo (*input*) e gli eventi che li fanno terminare (*output*),
- le fasi di avvio, sviluppo e conclusione del processo,
- le decisioni che devono essere prese da chi esegue il processo,
- le informazioni ricevute, generate o trasmesse durante il processo.

Come abbiamo detto (ma... attenzione! È una nostra opinione! ANAC sostiene il contrario) la mappatura dei processi non deve essere eccessivamente dettagliata, ma deve semplicemente consentire di identificare:

- l'impatto dei processi (attività, decisioni e informazioni) sugli interessi in gioco,
- il modo in cui le attività, le decisioni e le informazioni gestite nell'ambito di un processo possono essere manipolati per riequilibrare gli interessi,
- il livello di consapevolezza che gli Agenti ed i Principali Delegati coinvolti nel processo (cioè i funzionari e i loro superiori gerarchici) possiedono riguardo all'impatto dei processi sugli interessi in gioco e quanto i processi stessi siano manipolabili.

Nuove strategie di prevenzione

Un gioco di equilibri

Un evento a rischio di corruzione è un gioco di equilibri, in cui si modificano i conflitti e le convergenze tra gli interessi in gioco. Queste interazioni devono essere gestite precocemente, quando sono ancora nella dimensione relazionale, attraverso misure di regolazione degli interessi previste nei Piani di prevenzione della corruzione. Perché se non vengono identificate e gestite in tempo, l'azzardo morale le userà come "trampolino di lancio" per inviare la corruzione dentro la dimensione organizzativa.

Possiamo comprendere meglio questo nuovo approccio, attraverso uno dei casi studio che abbiamo

inserito nel nostro libro, *L'etica delle relazioni dell'agente pubblico*. È un caso di fantasia, ma che analizza dinamiche che abbiamo osservato realmente all'interno delle organizzazioni.

Sergio Servigi lavora per la Frego Informatica Spa una Società in house, controllata dalla Regione Fregozia, che si occupa della fornitura di software e hardware e della gestione dei sistemi informativi a favore degli enti del sistema regionale.

Un giorno Servigi viene contattato dal Dirigente apicale del Settore Ambiente, l'ing. Tobia Tiranno, che gli fa una precisa richiesta: "Avrei bisogno che tu mi mandassi uno dei tuoi collaboratori qui in Regione, perché entro fine mese qui al Settore Ambiente dobbiamo inserire manualmente in un data-base tutti i dati relativi all'inquinamento ambientale sul territorio regionale degli ultimi 10 anni!"

"Ma è un lavoro infinito!" esclama Sergio Servigi "Dovrebbe stare da voi per settimane e non posso permettermi di perdere un collaboratore per così tanto tempo: anche noi siamo indietro con il lavoro! E poi... il contratto tra noi e la regione prevede la fornitura di software, hardware e di servizi di assistenza informatica, ma esclude il servizio di data-entry!"

Tobia Tiranno non è contento della risposta e comincia ad urlare: "Come ti permetti! Ricorda che il tuo stipendio lo paga la Regione Fregozia! La digitalizzazione dei dati ambientali è un obiettivo del mio Settore e nel mio settore comando io! Sono io che decido che cosa mi dovete dare! Mandami subito qualcuno, altrimenti telefono al Presidente della Frego Informatica..."

Il contesto esterno della Frego Informatica Spa, in quanto Società *in house*, è rappresentato dalla Regione Fregozia, in qualità di ente controllante, e dai dirigenti delle diverse Direzioni regionali, che giocano il ruolo di Destinatari. Il Principale esterno ha l'aspettativa che la propria società *in house* fornisca dei servizi che consentono alle Direzioni regionali di raggiungere i propri obiettivi istituzionali e di aumentare l'efficienza dell'ente regionale. Quindi, il Principale esterno ha un interesse primario al buon andamento (9). I Destinatari, invece, hanno l'aspettativa che la Frego Informatica Spa possa interpretare in modo flessibile il contratto di servizio ed hanno propri interessi secondari (ad esempio, il raggiungimento della *performance* individuale).

Il contesto interno della Frego Informatica Spa, invece, è costituito dai dipendenti, che giocano il ruolo di Agenti (Sergio Servigi è uno di loro) e dai Principali Delegati: il Presidente del Cda e i dirigenti. Gli Agenti hanno un interesse secondario strutturale a non deludere le aspettative del Principale. Il Principale, invece, ha un interesse primario al rispetto del contratto di servizio stipulato con la Regione

(9) L'interesse primario è solo quello al buon andamento perché, ai sensi dell'art. 192, comma 2, del Codice degli Appalti, per affidare *in house* un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, la Pubblica Amministrazione deve effettuare preventivamente una valutazione di congruità economica, prendendo in considerazione:

- l'oggetto e il valore della prestazione,
- i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta,

- il perseguimento di obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Se le condizioni previste dall'art. 192 del Codice degli Appalti si verificano, allora gli interessi primari alla tutela della libera concorrenza e all'imparzialità vengono disattivati *ex lege* e l'amministrazione può affidare direttamente alla società o all'ente controllato, escludendo il mercato e gli altri operatori privati.

Fregozia, nonché altri interessi primari che, in questa sede, per ragioni di spazio, tralasciamo.

Dunque, per identificare e analizzare nel dettaglio il rischio di corruzione possiamo prendere in considerazione due circostanze:

- un Agente della Frego informatica (Sergio Servigi) potrebbe non avere ben chiaro il ruolo giocato da un dirigente regionale (Tobia Tiranno): potrebbe percepirlo non come un Destinatario, ma come un Principale (10);

- i servizi erogati dalla Frego Informatica potrebbero contribuire, direttamente, al raggiungimento degli obiettivi delle Direzioni Regionali e, indirettamente, al raggiungimento degli obiettivi di *performance* individuale e quindi potrebbero promuovere gli interessi finanziari (e secondari) dei dipendenti della Regione Fregozia.

Possiamo facilmente immaginare un evento critico idoneo ad innescare e consolidare uno scambio occulto di tipo corruttivo: un dirigente regionale (Tobia Tiranno, nel nostro caso) potrebbe chiedere a un dipendente della società controllata (Sergio Servigi) di svolgere un'attività non prevista dal contratto di servizio, al solo fine di raggiungere i propri obiettivi di *performance* individuali. È la situazione descritta dal nostro caso. Ed è facile anche identificare lo scambio, cioè la contropartita che Sergio Servigi potrebbe ricevere, nel caso in cui accettasse di favorire gli interessi secondari di Tobia Tiranno: il dirigente regionale chiuderà un occhio su eventuali future irregolarità o inefficienze nella gestione dei servizi!

La nostra analisi del rischio accende i riflettori su un evento corruttivo del tutto particolare, che si consuma senza alcun passaggio o promessa di passaggio di denaro (11). Non viene nemmeno messa in vendita la funzione pubblica. Semplicemente, ciascuna delle parti in causa si impegna a favorire l'altra, con una perfetta convergenza tra interessi secondari.

La strategia adottata da Servigi e Tiranno, per garantire un equilibrio tra gli interessi, prevede che una relazione di scambio si sovrapponga alla relazione tra Agente e Destinatario generando reciproci vantaggi agli attori in campo. Si tratta tuttavia di una strategia sub-ottimale, perché garantisce solo gli interessi secondari, ma danneggia la Regione Fregozia e la Frego Informatica Spa, perché implica la violazione

del contratto di servizio e minaccia l'interesse primario al buon andamento. Oltretutto garantisce un premio di natura economica ad un soggetto che non lo meriterebbe generando un pregiudizio all'efficienza della spesa pubblica e una caduta dell'imparzialità.

Le misure di regolazione degli interessi in gioco

Abbiamo identificato l'evento a rischio. E l'impatto di tale evento, che sembra essere abbastanza grave. Ma quanto è probabile che tale evento si verifichi? Visto che stiamo valutando il rischio dal punto di vista della Frego Informatica Spa, non possiamo prevedere il comportamento del dirigente regionale Tobia Tiranno. Possiamo invece cercare di capire cosa rende più o meno probabile che Sergio Servigi accetti lo scambio. In questo secondo caso, la probabilità dipende dalla percezione dei ruoli da parte di Sergio Servigi. Se si legge attentamente il caso, sembra che all'interno della Frego Informatica Spa sia consolidata la prassi secondo cui un Destinatario (il dirigente regionale) si comporti come un Principale. Tendenzialmente, qualunque Agente non ha interesse a deludere le aspettative del proprio Principale. Sergio Servigi accetterà lo scambio, se percepisce Tobia Tiranno come un Principale, per non deludere le sue aspettative. Al contrario, Sergio Servigi accetterà più difficilmente lo scambio, se percepisce correttamente i ruoli: non violerà il contratto di servizio, per venire incontro alle aspettative di un Destinatario.

Come è possibile prevenire il rischio che abbiamo identificato e analizzato? È importante trovare delle soluzioni, perché (ve lo assicuriamo) abbiamo trovato dinamiche come quelle descritte nel nostro caso in molte società e in molti enti controllati dalla Pubblica Amministrazione: organizzazioni letteralmente "affettate", in cui le singole unità organizzative non si sentivano parte di una stessa organizzazione (la società o l'ente controllato), ma parte organica di singoli uffici dell'amministrazione controllante.

Per fare prevenzione, dobbiamo ridurre la probabilità dell'evento. E il modo più efficace e semplice per farlo è puntare sul clima etico dell'organizzazione. I responsabili ed i dirigenti della Frego Informatica Spa devono promuovere nei propri collaboratori (Sergio Servigi e gli altri dipendenti della Società)

(10) Si tratta di una circostanza tutt'altro che improbabile. Abbiamo rilevato questa percezione in molte persone che lavorano nelle società controllate.

(11) Le tangenti intese come dazione di denaro o mera promessa, infatti, non sono altro che meccanismi di incentivazione

economica idonei a generare potenti interessi secondari. Esse tuttavia vengono utilizzate solo quando il corruttore non riesca a trovare e sfruttare una potenziale convergenza di interessi.

il senso di appartenenza alla Frego Informatica e chiarire quali sono gli obiettivi strategici, i risultati attesi e i comportamenti da non adottare. Questo può essere ottenuto in molti modi, anche solo definendo chiaramente l'organigramma aziendale, in modo tale che ciascuno sappia chi è il suo Principale all'interno della società. Il senso di appartenenza può essere promosso anche definendo gli obiettivi strategici aziendali e chiarendo in che modo ciascun ufficio può contribuire al raggiungimento di tali obiettivi. Ovviamente, il senso di appartenenza dipende anche dal comportamento dei Principali interni all'organizzazione: se (come accade nel nostro caso) i vertici aziendali sembrano avallare le aspettative indebite dei Destinatari (se vi ricordate, Tobia Tiranno alla fine del caso minaccia Sergio Servigi di telefonare al Presidente della Frego Informatica ...), allora gli Agenti, inevitabilmente, cercheranno di non deludere tali aspettative.

Oltre a lavorare sul clima aziendale, è necessario anche regolare le interazioni tra gli interessi secondari di Sergio Servigi e gli interessi secondari di Tobia Tiranno. Questi interessi non si devono incontrare, non devono interagire, altrimenti potrebbe emergere una pericolosa convergenza. Questo risultato può essere ottenuto segregando le funzioni. Leggendo il caso, è chiaro che Sergio Servigi fa tutto: rileva il bisogno del Destinatario, eroga il servizio richiesto e gestisce eventuali reclami del Destinatario per disservizi o presunte irregolarità ... Da esperti consulenti organizzativi, quali voi certamente siete, affermereste che: "Se la cantano e se la suonano!" Servigi può erogare a Tobia Tiranno un servizio non dovuto e Tiranno potrà in futuro non reclamare per un disservizio. Nessuno si accorgerà di nulla.

Tutto cambierebbe se l'organizzazione garantisse un'efficace segregazione delle funzioni. Ad esempio, la Frego Informatica Spa potrebbe identificare un ufficio (diverso da quello di Sergio Servigi) responsabile di ricevere le richieste di assistenza da parte della Regione Fregozia e di valutare la loro corrispondenza con il contratto di servizi prima di passarle all'ufficio che deve erogare la prestazione. Oppure la Frego Informatica potrebbe stabilire che le lamentele per i disservizi debbano essere inviate ad un ufficio interno (l'Ufficio Reclami) e non all'ufficio che

ha erogato la prestazione. Grazie a questa segregazione delle funzioni, il *ménage à deux* tra Servigi e Tiranno diventerebbe un *ménage à quatre* tra Servigi, Tiranno, la funzione aziendale che deve vagliare le richieste di assistenza e l'ufficio reclami ... e lo scambio corruttivo diventerebbe più difficile da realizzare.

Cambiare l'anticorruzione italiana

Convergenze e conflitti di interessi, quindi, sono i veri "fattori abilitanti" (12) del rischio di corruzione. Anche nell'emergenza coronavirus non è difficile osservare queste dinamiche che si attivano a valle delle decisioni delle *leadership* (politiche o amministrative, locali, regionali o nazionali), si avvinghiano intorno ad interessi particolari e poi si scaricano sui processi organizzativi delle Amministrazioni Pubbliche.

Il depotenziamento degli ospedali pubblici (in termini di posti letto, risorse economiche, risorse strumentali e personali) negli ultimi vent'anni è stato motivato dalla necessità di contenere la spesa pubblica e di gestire la domanda e l'offerta delle prestazioni sanitarie. Nessuno intendeva, almeno direttamente, favorire interessi privati. In un Decreto Ministeriale del 2015 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera) leggiamo che un "riequilibrio dei ruoli tra ospedale e territorio e una più adeguata attenzione alle cure graduate costituiscono oggi gli obiettivi di politica sanitaria verso cui i sistemi sanitari più avanzati si sono indirizzati per dare risposte concrete a nuovi bisogni di salute determinati dagli effetti delle tre transizioni - epidemiologica, demografica e sociale - che hanno modificato il quadro di riferimento negli ultimi decenni". A fronte dell'invecchiamento della popolazione, e dell'aumento di pazienti con patologie croniche, si è insomma, deciso di ridurre i posti letto negli ospedali, e di sviluppare: "forme alternative al ricovero, quando le stesse rispondano più efficacemente ai bisogni di una popolazione anziana e/o non autosufficiente riduzione del tasso di occupazione dei posti letto, della durata della degenza media ed del tasso di ospedalizzazione, incrementi di produttività si possano tradurre in un netto miglioramento del S. S.N. nel suo complesso" (13).

(12) Con "fattore abilitante" facciamo riferimento ad una locuzione utilizzata dal Piano Nazionale Anticorruzione, aggiornamento 2019.

(13) E le soluzioni previste avrebbero fatto davvero la differenza! In un recente articolo "", pubblicato da ilsussidiario.net, il dottor Alberto Aronica, medico di medicina generale a Milano, che

si occupa da molti anni di modelli organizzativi in medicina generale con particolare attenzione all'associazionismo cooperativo, e fondatore della Cooperativa Medici Milano Centro afferma: "La condizione di emergenza sanitaria generata dalla rapida diffusione del Covid-19 ha fatto emergere i limiti dell'ospedalizzazione come unica soluzione per la gestione del paziente positivo ai test. La

Un modello che se fosse stato applicato in maniera diffusa su tutto il territorio nazionale avrebbe fatto la differenza (14). Tuttavia, in alcune regioni (Lombardia, ad esempio) le scelte sono state diverse. La riorganizzazione e la razionalizzazione dei Sistemi Sanitari Regionali è stata caratterizzata da uno spostamento delle risorse verso il privato accreditato, per garantire la promozione degli interessi economici delle strutture private. Del resto, aumentare i posti letto in un ospedale convenzionato garantisce un certo ritorno economico, mentre i processi di de-ospedalizzazione assai meno. Oppure è stato caratterizzato da una gestione clientelare delle nomine e dell'allocazione delle risorse nel sistema sanitario, per promuovere gli interessi delle diverse *cricche* di politici e imprenditori (regionali e nazionali) e di ben determinati gruppi di pressione. Ecco un esempio pericolosissimo di convergenza di interessi: gli interessi di pochi sono stati promossi a discapito di molti, anche attraverso comportamenti illegali, in nome dell'interesse primario alla razionalizzazione e modernizzazione del sistema sanitario.

Nessuno, probabilmente, nel 2015 poteva immaginare che la popolazione anziana e affetta da malattie croniche, principale beneficiaria del processo di de-ospedalizzazione delle cure, sarebbe poi morta per mancanza di posti letto e per mancanza di strategie alternative al ricovero. Tutti quanti, invece, avremmo potuto prevedere che l'alto tasso di corruzione presente all'interno del sistema sanitario pubblico avrebbe, presto o tardi, danneggiato il sistema. Tutti quanti noi, nei ruoli a ciascuno assegnati (elettori, politici, medici, pazienti) avremmo potuto capire che la promozione degli interessi privati all'interno di un sistema sanitario pubblico avrebbe premiato gli interessi secondari di ciascuno, ma nel lungo periodo avrebbe minacciato il diritto di tutti alla salute.

La diffusione della corruzione all'interno di un sistema pubblico segue più o meno sempre le stesse

dinamiche. Viene favorita da un uso non consapevole, strumentale e tossico delle relazioni interpersonali da parte di Principali Delegati e Agenti Pubblici che non si fanno alcun problema a promuovere i propri interessi dentro la sfera pubblica, quando li ritengono minacciati. E da Destinatari egoisti che cercano sistematicamente scorciatoie, zone d'ombra, alibi per piegare il sistema al soddisfacimento dei propri bisogni. La corruzione si diffonde in questo modo all'interno di un sistema pubblico reso fragile dalle criticità organizzative e da conflitti interni tra gli interessi primari, sotto gli occhi di un'opinione pubblica che riesce a vedere solo parzialmente le dinamiche in atto.

Come il virus Covid-19 la corruzione emerge (come fenomeno di rilevanza penale) in un numero limitato di casi, ma nei restanti casi innesca delle anomalie nella gestione dei processi che possono mandare in crisi il buon andamento e l'imparzialità delle Pubbliche Amministrazioni.

Se dopo il coronavirus (come si dice) si vuole correre ai ripari e dare alla sanità pubblica le strategie, gli strumenti, il personale e la flessibilità di cui ha veramente bisogno, occorre anche tenere sotto controllo e regolare le "distorsioni" causate dagli interessi secondari di tutti gli attori, interni ed esterni, che orientano il sistema verso assetti che poi si rivelano sbagliati e addirittura pericolosi.

Per raggiungere questo difficile obiettivo non possiamo più affidarci alle politiche di prevenzione della corruzione che sono state attuate fino ad oggi in Italia. Esse non sono in grado di leggere e prevenire tali fenomeni (15).

Ci serve un nuovo inizio e ci servono nuove idee. Noi di SPAZIOETICO crediamo di aver fatto la nostra parte proponendo un Modello Evolutivo (16) che ha l'ambizione di mettere al centro delle politiche di prevenzione gli esseri umani e le relazioni della sfera pubblica e della sfera privata.

saturazione dei posti letto rende necessario un'immediata riorganizzazione e quindi una modifica del modello a favore delle cure domiciliari".

(14) Ad esempio, sembra che il ridotto numero di vittime che si sono avute in Veneto dipenda (anche) da una minore ospedalizzazione dei pazienti affetti da coronavirus (Cfr. *Ibidem*).

(15) Quando la corruzione si scarica sull'organizzazione, allora, e solo allora, entrano in gioco le misure (cosiddette) di prevenzione

della Legge n. 190/2012, che, di conseguenza, dovrebbero essere considerate più che altro delle misure di *protezione*, cioè delle misure che impediscono alla corruzione di aggredire i processi e non delle misure che impediscono alla corruzione di generarsi.

(16) Lo troverete nella nostra nuova pubblicazione *L'etica delle relazioni dell'Agente pubblico - Gestione dei conflitti di interessi e prevenzione della corruzione*, Wolters Kluwer, 2020.