

VALORE PUBBLICO E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE: STRATEGIE INTEGRATE PER UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE AL SERVIZIO DEI CITTADINI

Antonio Scattaglia

Abstract [It]: Il presente saggio esplora il concetto di Valore Pubblico, evidenziando la sua evoluzione teorica e la relazione con la performance nella Pubblica Amministrazione. Partendo dalla definizione proposta da Mark H. Moore, si apprende come il Valore Pubblico sia un obiettivo dinamico e contestuale, legato alla capacità delle istituzioni di generare benefici sociali, economici e ambientali per la collettività. Viene analizzata la connessione tra performance e Valore Pubblico, sottolineando l'importanza della misurazione e della strategia per migliorare l'efficacia dei servizi pubblici. Infine, l'articolo approfondisce il ruolo cruciale della prevenzione della corruzione come strumento essenziale per tutelare e promuovere il Valore Pubblico, sottolineando altresì l'importanza di strategie integrate per garantire un governo responsabile e orientato al bene comune.

Abstract [En]: *This essay explores the concept of Public Value, highlighting its theoretical evolution and relationship with performance in Public Administration. Starting from the definition proposed by Mark H. Moore, we learn how Public Value is a dynamic and contextual objective, linked to the ability of institutions to generate social, economic and environmental benefits for the community. The connection between performance and Public Value is analysed, underlining the importance of measurement and strategy to improve the effectiveness of public services. Finally, the article delves into the role of corruption prevention as an essential tool for protecting and promoting public value, also underlining the importance of integrated strategies to guarantee a responsible government oriented towards the common good.*

SOMMARIO: 1. La nozione di Valore Pubblico; – 2. Fra valore pubblico e performance; – 3. Il ruolo della prevenzione della corruzione nella tutela del Valore Pubblico; – 4. Conclusioni.

1. La nozione di Valore Pubblico

Negli ultimi anni, l'espressione "Valore Pubblico", come traduzione della locuzione inglese "*public value*", si è diffusa ampiamente, non solo nella letteratura delle discipline connesse allo studio del settore pubblico, ma anche nel più ampio dibattito di natura non scientifica. Senza dubbio, un contributo decisivo a tale diffusione deve riconoscersi allo studio "*Creating public value. Strategic management in government*" che Mark H. Moore, noto

studioso della John F. Kennedy School of Government dell'Università di Harvard, diede alle stampe nel 1995.

In verità, già prima non erano mancati studi sul tema, anche contraddistinti da particolare profondità teorica, ma certamente il testo di Moore ha invitato gli studiosi di *public management* a soffermarsi sul Valore Pubblico; per questo, quando si parla di creazione di Valore Pubblico, il riferimento a tale contributo non può essere trascurato.

In tal senso, si ritiene utile partire dal concetto di "Valore Pubblico", richiamando gli apporti teorici considerati più autorevoli a livello internazionale.

Si tratta, infatti, di una nozione tutt'altro che puntualmente definita; anzi, potremmo sostenere che -ad oggi- non esiste una definizione generalmente accettata di Valore Pubblico. Non a caso, lo stesso Moore, pur non avendo dubbi sul fatto che il compito di un *manager* del settore pubblico consista nella creazione di Valore Pubblico, ammette la presenza di una problematica legata alla sua definizione: in particolare, gli *stakeholders* non possono sapere con certezza di cosa si tratti e «anche se potessero essere sicuri oggi, dovrebbero dubitare domani, perchè a quel punto le aspirazioni politiche e i bisogni pubblici che danno motivo ai loro sforzi potrebbero benissimo essere cambiati»¹. Senza anticipare l'analisi che si svilupperà in seguito, si può osservare che ciò che Moore definisce, e che in generale viene denominato "Valore Pubblico", indica un concetto che non è fisso e immutabile, ma relativo e mutevole nel tempo.

La sua definizione, dunque, è da inquadrare in un contesto specifico, in un determinato periodo, anche alla luce di una procedura di generale accettazione (o comunque di ampia legittimazione), attraverso cui i soggetti autorizzati (o legittimati) specificano gli elementi che lo costituiscono².

E' ormai noto che alla base del lavoro di Moore vi sia un approccio pragmatico, di tipo strettamente induttivo. Il presupposto teorico è fondato sulla ripresa di un filone di studi americani secondo cui il *management pubblico* assume ruolo attivo nelle attività connesse alle responsabilità del livello politico, ed è chiamato a svolgere un ruolo importante nelle dinamiche di formazione e trasmissione dei valori che guidano l'azione di governo.

Pertanto, un primo aspetto da considerare è che gli studi di Moore intendevano valorizzare il ruolo dei *manager* pubblici in un contesto caratterizzato dalla sensibile divisione tra politica e amministrazione, proponendo una prospettiva tipicamente manageriale.

Allo stesso tempo, si deve osservare che le sue elaborazioni nascono in un ambiente in cui l'affermazione dei principi neoliberalisti -portati avanti da movimenti culturali diversamente etichettati, quali *new public management*, *reinventing government* e *liberation management*-stavano producendo i primi significativi effetti, generando una frammentazione del settore pubblico, nonchè l'erosione dell'etica pubblica, frutto dell'enfatica applicazione dei principi e delle logiche proprie del mercato³.

1 MOORE, M., *Creating public value. Strategic management in government* in Cambridge MA: Harvard University Press, 1995, p. 57.

2 ALFORD J. & HUGHES O., *Public value pragmatism as the next phase of public management*. in *The American Review of Public Administration*, 2008.

A tal riguardo, lo scopo del predetto studio è di promuovere una concezione del sistema pubblico come sistema capace di offrire servizi e, più in profondità, di creare utilità per la comunità, superando l'insieme degli interessi individuali che la compongono.

C'è, dunque, una sorta di natura ideale nella visione di Moore: i singoli cittadini normalmente si riconoscono parte di un contesto più ampio e interdipendente, e attribuiscono alla soddisfazione di bisogni altrui un valore anche per la propria autorealizzazione.

Da quanto detto, è indubbio che si tratti di un approccio che, da un punto di vista concettuale, può definirsi strettamente normativo, presupponendo un dato e condiviso sistema di valori che dovrebbero ispirare le scelte collettive. In questa visione, anche i *manager* pubblici assumono una precisa responsabilità e devono essere guidati dal criterio della creazione di valore.

Quanto premesso introduce un ulteriore elemento di riflessione: la necessità di diffondere nel settore pubblico il concetto di programmazione strategica.

Dagli studi di Moore può, altresì, evincersi l'assenza di una metodologia ben definita, ispirata e guidata da specifici modelli di programmazione strategica, indispensabile per consentire ad un'organizzazione pubblica la creazione di valore per la comunità di riferimento.

Tuttavia, negli scritti di Moore non sono -di fatto- rinvenibili indicazioni espresse e puntuali a proposito di cosa debba intendersi per "Valore Pubblico"⁴.

Si può sostenere che l'idea di fondo è che «*ciò che genera il Valore Pubblico di qualcosa, in parte, è il fatto che il pubblico lo apprezza*»⁵; in più, particolare rilievo è da riconoscersi al rispetto dei principi democratici nel processo di definizione della volontà collettiva. A tal proposito, non può trascurarsi che è la politica ad ottenere la legittimazione per perseguire una determinata formulazione di valore. Pertanto, ciò che può concretamente intendersi per Valore Pubblico è un processo in continua ridefinizione, strettamente connesso al funzionamento dei meccanismi di democrazia, accettati in un preciso momento e in un determinato contesto.

In questo scenario, il ruolo degli attori pubblici è di fondamentale importanza. Un ruolo particolarmente rilevante è da attribuirsi ai *manager* che devono dare il proprio contributo alla realizzazione di processi volti alla creazione di un pubblico (da intendersi quale comunità) che sia consapevole e difenda il proprio interesse, secondo la nota espressione «*dare vita a un pubblico che possa comprendere e agire secondo i propri migliori interessi*»⁶.

In ultima analisi, la capacità di favorire la costituzione di un pubblico consapevole e responsabile sembra essere l'elemento fondante di ogni processo di creazione di Valore Pubblico. Oltre alla diversità degli approcci utilizzati, dalla breve rassegna sin qui svolta già si evince il potenziale altamente retorico ed elusivo dell'espressione "Valore Pubblico".

3 BRERETON M. & TEMPLE M., *The New Public Service Ethos: an Ethical Environment For Governance in Public Administration* Vol. 77 n. 3, 1999, pp. 455-474.

4 BRYSON J.M., CROSBY B., BLOOMBERG, *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, in *Public Administration Review*, 2014.

5 BENINGTON J. & MOORE M., *Public Value. Theory & Practice*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 14.

6 DEWEY J., *The Public and Its Problems*, Henry Holt and Company, 1927.

Come già osservato da autorevole dottrina⁷, si tratta di una locuzione che può essere richiamata in senso generico e ambiguo, talvolta evocata solo in via retorica, per assicurare dignità agli studi sul settore pubblico.

Il tema è sicuramente controverso e presenta aspetti ancora meritevoli di approfondimento. In tal senso, alcuni studi più economici delineano puntualmente il concetto di valore: si soffermano sull'idea di valore per gli utenti, valore per i beneficiari (intesi anche come "utenti non diretti") e valore per la comunità, da intendersi in senso politico, sociale e ambientale⁸.-Nondimeno, è importante rammentare che la definizione del Valore Pubblico deve contemplare una prospettiva di lungo periodo.

Questa tassonomia ci introduce all'idea che il concetto di valore non può essere compreso, se analizzato solo in senso individuale: anche il valore del singolo attore deve essere contestualizzato in una dimensione collettiva. Ad ogni buon conto, facendo seguito agli studi e alle analisi fin qui menzionate, si è provato a sintetizzare il concetto di Valore Pubblico intendendo quest'ultimo quale obiettivo ultimo a cui dovrebbero tendere le Pubbliche Amministrazioni, in favore di utenti, *stakeholders* e cittadini⁹.

Quindi, un'organizzazione crea Valore Pubblico quando riesce a gestire secondo economicità le risorse a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al reale soddisfacimento delle esigenze sociali degli utenti, degli stakeholder e dei cittadini in generale¹⁰.

La generazione di Valore Pubblico avviene attraverso la soddisfazione di bisogni dei cittadini, ottenuta senza inficiare gli equilibri finanziari delle Pubblica Amministrazione, consentendo così di creare Valore Pubblico anche in futuro. La produzione di Valore determina la generazione di benefici a favore della collettività, compensati dal corrispondente sostenimento dei sacrifici: ebbene, il Valore Pubblico è ottenuto quando i primi superano i secondi¹¹.

In sintesi, il Valore Pubblico è il miglioramento del livello di benessere sociale di una comunità, perseguito da un ente capace di svilupparsi economicamente facendo leva sulla riscoperta del suo vero patrimonio, ovvero i valori intangibili; tra questi, ad esempio, la capacità organizzativa, le competenze delle risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di leggere il territorio e di dare risposte adeguate, la tensione continua verso l'innovazione, la sostenibilità ambientale delle scelte, l'abbassamento del rischio di erosione del Valore Pubblico a seguito di trasparenza opaca (o burocratizzata) o di fenomeni corruttivi.

7 HARTLEY J, ALFORD A, KNIES K, *Towards an empirical research agenda for public value theory* in *Public Management Review* 19(5), 2017, pp. 670-685.

8 BOVAIRD T., *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services* in *Public Administration Review*, 67(5), 2007, pp. 846-860.

9 DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale*. Milano, Giuffrè, 2002, p.14; BORGONOV E., MUSSARI R., *Pubblico e privato: armonizzare gli opposti* in *Azienda Pubblica* n. 2, 2011, pp. 103-121.

10 DEIDDA GAGLIARDO E., *Il Valore Pubblico, la nuova frontiera della performance* Rirea, 2015.

11 SPANO A., *Public value creation and management control system* in *International Journal of Public Administration*, 2009, pp. 328-348.

2. Fra Valore Pubblico e *performance*.

La Pubblica Amministrazione, nel suo ruolo di erogatrice di servizi pubblici e garante dell'interesse collettivo, ha l'obiettivo di massimizzare il valore per la società attraverso la fornitura efficiente ed efficace dei servizi pubblici. In questo contesto, il concetto di *performance* gioca un ruolo cruciale nel determinare l'impatto dell'azione governativa.

A tal proposito, occorre approfondire la relazione tra *performance* e Valore Pubblico nella pubblica amministrazione, esplorando come la *performance* possa essere utilizzata quale strumento per la creazione di valore per i cittadini e per la società nel suo complesso.

La *performance* nella pubblica amministrazione attiene alla capacità dell'apparato governativo di raggiungere gli obiettivi prefissati, di erogare servizi di alta qualità e di garantire il rispetto dei principi di efficienza, efficacia, trasparenza e responsabilità. La *performance* è misurata attraverso indicatori quantitativi e qualitativi che valutano il grado di realizzazione degli obiettivi e l'impatto delle politiche pubbliche sulla società. Questo approccio enfatizza l'importanza della misurazione della *performance* e dell'adozione di pratiche manageriali orientate al miglioramento continuo.

È opportuno ricordare che, nell'ordinamento italiano, il concetto di Valore Pubblico è stato introdotto dalle Linee Guida n. 1/2017 del Dipartimento Funzione Pubblica, con cui si riconducevano al "Valore Pubblico" gli effetti che una Amministrazione Pubblica, con la propria attività, genera sui livelli di benessere economico, sociale, ambientale degli utenti, degli *stakeholders* e dei cittadini in generale.

Partendo da questa definizione, le amministrazioni si sono imposte di valutare il Valore Pubblico realmente generato. Tuttavia, è bene precisare che tale percorso richiede uno spettro temporale di ampio respiro, che prende avvio con la definizione di una strategia di Valore Pubblico fondata, innanzitutto, sull'individuazione delle forme di benessere che possono derivarne.

La *performance* nella pubblica amministrazione attiene alla capacità dell'apparato governativo di raggiungere gli obiettivi prefissati, di erogare servizi di qualità e di garantire il rispetto dei principi di efficienza, efficacia, trasparenza e responsabilità. La stessa è misurata attraverso indicatori -quantitativi e qualitativi- che valutano il grado di realizzazione degli obiettivi, nonché l'impatto delle politiche pubbliche sulla società.

Una strategia di Valore Pubblico efficace ed orientata a valutare i livelli di benessere ambientale, sociale ed economico generati dall'esercizio delle attività istituzionali, nonché dal raggiungimento degli obiettivi di *performance*, può trovare un supporto effettivo in strumenti come gli indicatori di impatto.

Secondo una prospettiva strettamente operativa, gli impatti sul benessere dei cittadini e delle imprese possono -*inter alios*- essere misurati tramite gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES), nonché mediante i *Sustainable Development Goals* dell'Agenda 2030, consentendo confronti su scala territoriale, nazionale e mondiale¹².

¹² Per approfondire l'utilità del concetto di Valore Pubblico per l'implementazione gli obiettivi di BES, cfr. PAPI L., IEVOLI R., GOBBO G., DEIDDA GAGLIARDO E., BACCHINI F., *Il Valore Pubblico quale volano per finalizzare la performance di filiera dei Ministeri verso il benessere Equo e Sostenibile*, in *Azienda Pubblica*, 2020, pp. 339 ss.

In particolare, il decreto del Ministero dell'Economia e della Finanza del 16 ottobre 2017, pubblicato sulla G.U. n. 267 dell'11 novembre, ha individuato degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES); ancor prima, la riforma del bilancio dello Stato (Legge n. 163/2016) aveva introdotto un riferimento agli indicatori di benessere equo e sostenibile nei documenti di programmazione economica e di bilancio. Il governo si è -così- impegnato a integrare, nella valutazione delle politiche pubbliche, segnatamente le dimensioni economiche afferenti alla qualità della vita.

Nello specifico, il Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile -istituito presso l'ISTAT con il compito di selezionare gli indicatori da considerare nel DEF- ha concluso i propri lavori a giugno 2017 con una relazione finale che individuava ben n.12 indicatori.

Si tratta, dunque, dei seguenti indicatori, individuati dal Decreto 16 ottobre 2017 "*Individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)*": 1) reddito medio disponibile aggiustato *pro capite*; 2) indice di diseguaglianza del reddito disponibile; 3) indice di povertà assoluta; 4) speranza di vita in buona salute alla nascita; 5) eccesso di peso; 6) uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 7) tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; 8) rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; 9) indice di criminalità predatoria; 10) indice di efficienza della giustizia civile; 11) emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti; 12) indice di abusivismo edilizio.

Allo stesso modo, con l'Agenda 2030, le Nazioni Unite hanno delineato i obiettivi da perseguire per uno sviluppo che possa qualificarsi come realmente sostenibile. E' ben nota, in tal senso, la necessità di intraprendere un percorso fondato sulla visione *integrata* delle problematiche, porgendo l'attenzione non solo all'aspetto economico, ma anche all'aspetto sociale, ambientale e istituzionale¹³.

Superando gli indicatori di BES, menzionati solo in via esemplificativa, la *performance* nella pubblica amministrazione può essere considerata attraverso il concetto di "*new public management*", con cui si esaltano le idee di responsabilizzazione, decentralizzazione e orientamento al risultato¹⁴.

Questo approccio enfatizza l'importanza della misurazione della *performance* e dell'adozione di pratiche manageriali orientate al miglioramento continuo. Ma, per approfondire la relazione fra Valore Pubblico e *performance*, è bene ritornare sul concetto di Valore Pubblico, quale beneficio complessivo che la pubblica amministrazione offre alla società attraverso strumenti quali la fornitura di servizi pubblici, la tutela dei diritti dei cittadini, e la promozione del benessere sociale ed economico.

Non può essere tralasciata la tesi secondo cui la creazione di Valore Pubblico richieda un cambiamento culturale e organizzativo "interno" alle istituzioni pubbliche, orientato alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e alla massimizzazione dell'impatto sociale¹⁵.

In questo senso, la *performance* nella pubblica amministrazione è strettamente connessa alla creazione di Valore Pubblico, poiché il grado di efficacia ed efficienza nell'erogazione dei

13 GIOVANNINI E., *L'utopia sostenibile*, Laterza, Roma-Bari, 2018, pp. 29 ss.

14 HOOD, *A public administration for all seasons?* in *Public Administration*, 1991, p. 69.

15 OSBORNE E GAEBLER, *Reinventing Government*, Penguin Press, 1992.

servizi pubblici determina in via diretta un impatto sulla società e sulla qualità della vita dei cittadini. Sul tema, numerosi studi evidenziano che la *performance* è il mezzo attraverso cui la pubblica amministrazione può realizzare i suoi obiettivi di creazione di Valore Pubblico, promuovendo il benessere collettivo e il progresso sociale ed economico¹⁶.

Peraltro, la misurazione della *performance* attraverso indicatori chiave di prestazione (KPI) consente alle istituzioni pubbliche di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di identificare aree di miglioramento. In questo contesto, la *performance* diventa uno strumento per ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche e per massimizzare l'impatto sociale dei servizi pubblici erogati.

Tuttavia, è importante sottolineare che la *performance* non è il solo fattore determinante per la creazione di Valore Pubblico. Altri fattori, come l'equità, l'inclusione sociale e la partecipazione dei cittadini, giocano un ruolo di pari rilievo nella creazione di Valore Pubblico in un'organizzazione pubblica. Per questo, risulta importante considerare una prospettiva multidimensionale nella valutazione della *performance*: una prospettiva che tenga conto degli impatti sociali, ambientali ed economici delle politiche pubbliche.

In conclusione, la *performance* nella pubblica amministrazione è un elemento chiave per la creazione di Valore Pubblico, poiché determina il grado di efficacia ed efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici e nell'implementazione delle politiche governative. Tuttavia, la misurazione della *performance* deve essere integrata in una prospettiva più ampia, che tenga conto dei valori e degli obiettivi della società nel suo complesso. Solo attraverso un approccio integrato e orientato al Valore Pubblico, la pubblica amministrazione può contribuire in modo significativo al benessere e allo sviluppo della società.

3. Il ruolo della prevenzione della corruzione nella tutela del Valore Pubblico.

Quanto fin qui previsto, tuttavia, concorre alla realizzazione di un risultato irraggiungibile in assenza di politiche pubbliche che prevenivano la corruzione.

Quest'ultima, infatti, rappresenta una minaccia significativa per la creazione di Valore Pubblico, insidiando l'integrità delle istituzioni e compromettendo l'efficacia delle politiche governative. In questo senso, non si può trascurare l'importanza della prevenzione della corruzione nell'ambito della creazione di Valore Pubblico.

E la complementarità dei due aspetti innanzi richiamati emerge chiaramente dai lavori dell'ANAC, così come si può appurare anche dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022, approvato con Delibera n. 7 del 17 Gennaio 2023. Nel caso di specie, la prima parte del piano è principalmente volta a fornire istruzioni operative per la predisposizione della sezione del PIAO relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza e, per questo, considerata ampiamente innovativa rispetto ai piani precedenti.

Inoltre, come evidenzia la stessa Autorità nella *Relazione annuale 2022*, pubblicata l'8 Giugno 2023¹⁷, viene privilegiata una nozione ampia di Valore Pubblico. Ed è proprio l'Autorità ad affermare che «*la prevenzione della corruzione è dimensione del Valore Pubblico e per*

¹⁶ PETERS T. J. & WATERMAN R.H., *In search of excellence: Lessons from America's best-run company*, Harper & Row, 1982.

¹⁷ ANAC, *Relazione annuale 2022*, p. 53, consultabile sul sito dell'Autorità.

la creazione di Valore Pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione»¹⁸.

E' di tutta evidenza che questa nozione di Valore Pubblico, corredata dalla funzione che nei suoi confronti svolge l'anticorruzione, ha influito sulla stessa struttura del PIAO, per quanto concerne le relazioni fra le varie sezioni.

A tal proposito, illustre dottrina sul tema ha evidenziato che il PIAO deriva «dalla quadruplice esigenza di semplificazione programmatica del carico burocratico-adempimentale, di adeguatezza programmatica di obiettivi e indicatori, di integrazione programmatica tra strumenti, di finalizzazione programmatica verso la generazione del Valore Pubblico»¹⁹.

Ebbene, tali esigenze risultano pienamente conformi ai già menzionati obiettivi, in particolar modo, laddove si prevede un'integrazione dei sistemi di *risk management* con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni, utile a migliorare la qualità dell'agire delle amministrazioni, massimizzando l'utilizzo delle rispettive risorse²⁰.

Sulla base di queste premesse, si può osservare che la recente normativa ha rivelato quale funzione debba svolgere la prevenzione della corruzione nell'operato di una pubblica amministrazione²¹.

Dunque, la sottosezione dedicata all'anticorruzione contiene la "leva di protezione" del Valore Pubblico dai rischi di una sua diminuzione, dovendo -in tal senso- prevedere misure di gestione dei rischi corruttivi che siano funzionali a proteggere le *performance* attese ed il Valore Pubblico che si intende creare²². Orbene, è proprio questa funzione a dover rivestire il ruolo di "guida" per l'integrazione di tale sezione con le altre componenti del piano, allo scopo di realizzare un reciproco beneficio fra le stesse²³. Pertanto, è di tutta evidenza un cambio di paradigma nella definizione del concetto di corruzione: nello specifico, sembra doveroso il superamento dell'accezione di *maladministration* per giungere a considerarlo "fattore ostacolante la generazione di Valore Pubblico", secondo una visione in cui assume centralità il ruolo del cittadino e dell'impresa, senza poterne trascurare i rispettivi bisogni²⁴. Quindi, secondo questa prospettiva, le misure di prevenzione della corruzione assumono

18 ANAC, PNA 2022, p. 24.

19 DEIDDA GAGLIARDO E., *Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico*, in "CNEL- Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini", 2022, p. 152.

20 ANAC, PNA 2022, p. 17.

21 DEIDDA GAGLIARDO E., *Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico*, in "CNEL- Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini", 2022, p. 155.

22 LOMBARDI P., *PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del Valore Pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 19/2023.

23 CORRADO A., *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *Federalismi.it*, n. 27/2022.

24 VERGINE V., *La prevenzione della corruzione a servizio del cittadino-Nuove strategie di azione amministrativa* in LUNGARO E., MAGRI P., MEOLA A. (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, Pisa, 2022, p. 272.

rilievo, non solo in funzione “protettiva” del Valore Pubblico, ma anche secondo una prospettiva “produttiva” di Valore Pubblico²⁵.

Da questo assunto si ricava un’importante istruzione operativa per l’elaborazione di un’efficace strategia di prevenzione della corruzione, utile a scongiurare il rischio di un ripiegamento dell’anticorruzione esclusivamente “verso l’interno”.

Difatti, il Valore Pubblico, da collocare al centro di questa visione strategica, non può risolversi in un servizio reso nei confronti della *performance* dell’amministrazione, in quanto deriva dalla consapevolezza che lo sforzo di programmazione profuso nel PIAO, «*dovrà avere come obiettivo ciò che è “al di fuori” della P.A., ovvero i cittadini e le imprese che ne fruiscono i servizi. E’ per loro, soprattutto, che questa ingente mole di pianificazione dovrebbe essere svolta. Occorrerà, quindi, nella pratica, evitare l’autoreferenzialità, minimizzare il lavoro formale (prendendo le distanze dalla worst practice di copiare i piani preesistenti, o quelli di altre amministrazioni), limitare all’essenziale il lavoro “verso l’interno” e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili “verso l’esterno”, migliorando il servizio dell’amministrazione pubblica*»²⁶.

Quanto premesso assume valore anche per le misure di contrasto alla corruzione. Sicché, l’obiettivo da realizzare dovrebbe consistere nell’integrazione tra sistemi di miglioramento della *performance* e politiche di prevenzione della corruzione: questo, secondo una visione prevalentemente “sostanziale”²⁷, da cui derivi una “coerenza bidimensionale” di obiettivi, indicatori e target, capace di oltrepassare quella caratterizzazione “formale” che ha tradizionalmente prodotto un coordinamento inadeguato tra di due profili²⁸. Si tratta, quindi, di favorire il più possibile un approccio che valorizzi le funzioni amministrative, garantendone l’integrità e la correttezza²⁹.

Secondo questa visione, il fenomeno corruttivo diviene rilevante nella sua dimensione “amministrativa” che, anche in assenza di risvolti penali, può pregiudicare la realizzazione di interessi pubblici³⁰. Ad ogni buon conto, è bene prendere atto di quanto espresso da autorevole dottrina: la corruzione costituisce un rischio che – per l’attività amministrativa- è fisiologico, perciò “non può non esistere”³¹. Indi, diventa necessario attuare misure durevoli, utili a contenere un “nemico” che non potrà mai essere del tutto sopraffatto³².

Di contro, non possono trascurarsi gli impatti negativi generati dal fenomeno corruttivo, fra cui la progressiva erosione della fiducia dei cittadini e degli operatori e degli operatori

25 ANAC, PNA 2022, p. 53.

26 Consiglio di Stato, parere n. 506/2022.

27 DEIDDA GAGLIARDO E., GOBBO G., IEVOLI R., PAPI L., *L’integrazione tra performance, anticorruzione e trasparenza*, in Contessa C., Ubaldi A. (a cura di), *Manuale dell’anticorruzione e della trasparenza*, La Tribuna, Piacenza, 2021, p.633.

28 BRACCI E., DEIDDA GAGLIARDO E., MEZZATORTA S., *Anticorruzione e performance nelle Università: modalità e condizioni abilitanti per l’integrazione*, in *Azienda Pubblica*, 2018, pp. 210-212.

29 Cfr. BUSIA G. nella Prefazione al volume di C.CONTESSA, UBALDI A. (a cura di), *Manuale dell’anticorruzione e della Trasparenza*, La Tribuna, Piacenza, 2021 p. XIV

30 PIRAS P. *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Dir. econom.*, 2015, p. 40.

31 Così MATTARELLA B.G., nell’intervento al Convegno di Studi su “*La disciplina anticorruzione a dieci anni dalla legge n.190/2012*” (Università Ca’ Foscari di Venezia, 30 novembre 2022).

32 MATTARELLA B.G., *Le regole dell’onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, p.17.

economici³³: un dato tradotto nel Rapporto annuale di *Transparency International*, che mette a confronto i requisiti reputazionali delle Nazioni, tramite il -cosiddetto- "Indice di Percezione della Corruzione"³⁴.

Alla luce di quanto premesso, la prevenzione della corruzione è fondamentale per promuovere e preservare la creazione di Valore Pubblico, per cui si rende indispensabile promuovere strategie preventive, basate su evidenze empiriche e buone pratiche: ciò è essenziale al fine di garantire un governo responsabile e trasparente, al servizio degli interessi della comunità.

5. Conclusioni

In conclusione, il presente approfondimento ha delineato un quadro complesso e dinamico della relazione tra prevenzione della corruzione e Valore Pubblico nella pubblica amministrazione. È emerso chiaramente che le sfide affrontate dalle istituzioni pubbliche nel contesto odierno richiedono approcci innovativi e strategie efficaci, per garantire la creazione del Valore Pubblico. Questo concetto di Valore Pubblico, come dimostrato, non è statico, ma si adatta al contesto socio-economico e alle aspettative della società, rendendo necessaria una costante ridefinizione delle politiche pubbliche. Emerge, quindi, che la capacità di adattarsi ai cambiamenti è essenziale per mantenere alta la legittimità delle istituzioni pubbliche e la fiducia dei cittadini.

Così, l'azione della pubblica amministrazione, volta a prevenire ogni forma di corruzione, comporta un'integrazione di strumenti eterogenei che -in nessun caso- deve assumere « *le forme di una confusione che oscilla tra assorbimento e giustapposizione (...): pena l'effetto di schiacciare le esigenze di protezione sugli obiettivi (e intorno a questi), o al contrario di concentrare l'attenzione sui rischi rispetto a obiettivi di performance che meritano una propria centralità* »³⁵. In questo contesto, la prevenzione della corruzione non deve essere intesa solo come "baluardo difensivo", ma come una leva per migliorare la *performance* pubblica. La lotta alla corruzione, infatti, non solo protegge le risorse pubbliche, ma crea un ambiente favorevole alla crescita del Valore Pubblico, migliorando la qualità dei servizi erogati e riducendo le inefficienze.

In questo, la partecipazione dei cittadini, la collaborazione tra attori pubblici e privati, con l'adozione di strumenti programmatici e politiche pubbliche mirate, risultano fondamentali per affrontare le sfide emergenti e massimizzare l'impatto positivo sulla società.

Il coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi decisionali e nelle attività di monitoraggio delle *performance* pubbliche permette di creare un senso di responsabilità condivisa, rendendo le politiche più trasparenti e legittime. Inoltre, il ruolo del settore privato non deve essere sottovalutato: attraverso partnership pubblico-private, si possono mobilitare risorse e competenze utili a innovare i servizi e migliorare l'efficacia dell'azione

33 ZECCHINI S., *Corruzione e sviluppo socio-economico*, in LUNGARO E., MAGRI P., MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, Pisa, 2022, p. 21.

34 Il *Corruption Index Perception* è consultabile sul sito di *Transparency International*.

35 CARLONI E., NIELI A., *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, p.149.

amministrativa. Tuttavia, è richiesto uno sforzo ancora impegnativo per garantire una *governance* trasparente, responsabile ed equa, tale da soddisfare le esigenze -sempre mutevoli- dei cittadini e affrontare le sfide future.

È evidente che le istituzioni debbano essere in grado di anticipare i cambiamenti, non limitandosi a prenderne atto in via postuma.

Solo così potrà adottarsi una visione strategica “a lungo termine”, volta -non solo- a monitorare la performance attuale, ma anche a valutare l’impatto delle politiche pubbliche sulla sostenibilità futura, in termini sociali, economici e ambientali. La *resilienza* della pubblica amministrazione sarà determinata dalla sua capacità di bilanciare il breve con il lungo termine, garantendo al contempo la continuità del Valore Pubblico.

È essenziale che le istituzioni pubbliche adottino un approccio proattivo all’adattamento e all’innovazione, impegnandosi a promuovere una cultura organizzativa orientata -realmente- alla creazione di valore per il bene comune. Questa cultura dovrà badarsi su valori come l’inclusione sociale, la trasparenza e l’equità, che permettono di migliorare non solo la percezione pubblica delle istituzioni, ma anche l’efficienza e l’efficacia dei servizi erogati; l’innovazione dovrà riguardare anche il ripensamento dei processi decisionali e gestionali, con un’attenzione particolare alle esigenze dei cittadini e alla qualità della loro vita.

In definitiva, la prevenzione della corruzione, integrata con una gestione oculata delle risorse e con un forte orientamento alla performance, rappresenta un fattore chiave per la creazione e la conservazione del Valore Pubblico. Solo un approccio integrato e sinergico, che coinvolga tutti gli attori della società, sarà in grado di garantire un’amministrazione pubblica in grado di rispondere efficacemente alle sfide future, creando benessere e fiducia duraturi per la collettività.