

# **IL DIRITTO DEGLI AFFARI**

Anno XI Fasc. 1 – 2021

**MONIA CASTELLINI – CATERINA FERRARIO**

---

**LA RIFORMA DELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE ITALIANA E IL RISK  
MANAGEMENT: RIFLESSIONI SU UN PROCESSO  
IN DIVENIRE**

---

Estratto

ISSN 2281-4531

## **DIRETTORE RESPONSABILE**

Bruno Inzitari

## **COMITATO SCIENTIFICO**

Enrico Al Mureden, Paola Bilancia, Vincenzo Franceschelli, Francesco Antonio Genovese, Alessio Lanzi, Raffaella Lanzillo, Daniela Memmo, Gabriele Racugno, Carlo Rimini, Laura Salvaneschi, Giuseppe Sbisà, Maria Cristina Vanz

## **RESPONSABILE DI REDAZIONE**

Martino Zulberti

## **COMITATO DI REDAZIONE**

Érico Andrade, Laura Baccaglini, Francesca Benatti, Maria Novella Bugetti, Juliana Cordeiro de Faria, Elena Depetris, Vincenzo De Sensi, Beatrice Ficarelli, Alessio Filippo Di Girolamo, Mariangela Ferrari, Elena Gabellini, Albert Henke, Marek Ivančo, Lucas Carlos Lima, Michela Bailo Leucari, Andrea Lolli, Elena Marinucci, Flavia Marisi, Rita Maruffi, Juan Pablo Murga Fernández, Leonardo Netto Parentoni, Giacomo Pirotta, Stefano Pellegatta, Valentina Piccinini, Vincenzo Ruggiero, Tania Tomasi, Alberto Villa, Michelle Vanzetti, Diego Volpino, Martino Zulberti

## **COMITATO PER LA VALUTAZIONE SCIENTIFICA**

Laura Baccaglini, Francesca Benatti, Federico Ferraris, Giusella Finocchiaro, Lucio Imberti, Giovanni Meruzzi, Raffaella Muroni, Giacomo Pongelli, Chiara Tenella Sillani, Emilio Tosi, Michelle Vanzetti, Giovanna Visintini

## **SEGRETERIA DI REDAZIONE**

Davide Corraro, Livia Marcinkiewicz

## PROCEDURA DI REFERAGGIO

I contributi pubblicati nella Rivista sono sottoposti ad un giudizio di idoneità alla pubblicazione da parte di due membri del Comitato per la Valutazione Scientifica.

I contributi sono sottoposti in forma anonima al revisore, il quale entro quindici giorni comunica se il contributo è meritevole di pubblicazione, non meritevole di pubblicazione o se è meritevole subordinatamente a modifiche. Nel primo caso il revisore non esprime alcuna motivazione, nel secondo fornisce le ragioni ostative alla pubblicazione, nel terzo indica le modifiche che ritiene necessarie affinché il contributo possa essere pubblicato.

In caso di parere negativo dei Revisori il contributo non verrà pubblicato.

## INDICE DEL FASCICOLO

Anno (XI) 2021 – N. 1 – Gennaio – Aprile

---

### ARTICOLI

HUMBERTO THEODORO JR., <i>Estabilização da demanda e “mutatio libelli”: breve visão comparatística entre os regimes do c.p.c. brasileiro e do c.p.c. italiano</i> .....	3
FILIPPO MAISTO, <i>Il (potenziale) ruolo del principio di sussidiarietà nell’espansione dell’autonomia contrattuale</i> .....	21
LAURA BACCAGLINI, <i>La sorte dei giudizi pendenti al momento dell’apertura di una procedura di liquidazione del patrimonio</i> .....	40
ALESSANDRO DI MAJO, <i>Profili, ricostruttivi e sistematici, degli strumenti per la soluzione della crisi dell’impresa</i> .....	58
MARCO CONFORTO, <i>L’adozione della relative priority rule per la riforma del Chapter 11 statunitense: il redemption option value come valore da garantire ai residual owners</i> .....	73

### DIBATTITI

MONIA CASTELLINI, CATERINA FERRARIO, <i>La riforma della pubblica amministrazione italiana e il risk management: riflessioni su un processo in divenire</i> .....	94
---	----

### GIURISPRUDENZA

#### Sez. I – Note a sentenza

RITA MARUFFI, <i>La Corte Costituzionale e l’omessa pronuncia del giudice sulla richiesta di chiamata in causa del terzo</i> .....	111
SARA ORLANDO, <i>Questioni controverse in tema di impugnabilità del provvedimento sospensivo per litispendenza europea</i> .....	124

Sez. II – Osservatorio

*Tutela monitoria e arbitrato*: Tribunale di Roma, 27 gennaio 2020, n. 1695 143

MATERIALI

Sez. I – Legislazione

Decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, *Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*..... 147

Sez. II – Giurisprudenza

Clausola risolutiva espressa – dichiarazione della parte non inadempiente di avvalersi dell'effetto risolutivo – clausola che attribuisce ad essa efficacia di recesso – caparra confirmatoria – diritto a trattenere la caparra o esigerne il doppio – sussistenza: Tribunale di Cagliari, 19 marzo 2021, n. 969..... 147

Lodo arbitrale – impugnazione per nullità – termine annuale – decorrenza – data dell'ultima sottoscrizione: Cassazione, sez. un., 30 marzo 2021, n. 8776 ..... 147

**LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
ITALIANA E IL RISK MANAGEMENT:  
RIFLESSIONI SU UN PROCESSO IN DIVENIRE**

MONIA CASTELLINI  
*Ricercatore*  
*nell'Università di Ferrara*

CATERINA FERRARIO  
*Professore associato*  
*nell'Università di Ferrara*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La riforma della pubblica amministrazione italiana. – 3. L'introduzione del *risk management* nella pubblica amministrazione. – 4. Il *risk management* nella pubblica amministrazione italiana. – 5. Conclusioni.

1. – A partire dagli anni '80 del secolo scorso, un'ampia riflessione teorica si è sviluppata a livello internazionale intorno al tema dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione. Non appartiene agli obiettivi di questo lavoro indagare approfonditamente le cause di questo fenomeno. Tuttavia, è opportuno ricordare che tra le principali determinanti vi furono l'evoluzione macroeconomica ed il crescente peso del settore pubblico sull'economia di tutti i maggiori paesi occidentali<sup>1</sup>. Con gli anni '80, infatti, si andava esaurendo in tutti i paesi occidentali la fase post-bellica di crescita sostenuta dell'economia e di attuazione di sistemi di welfare state moderno. La consistente dimensione raggiunta dal settore pubblico e la dinamica di costante crescita del peso della spesa pubblica sul PIL, seppur con significative differenze tra i diversi contesti nazionali, rese inevitabile la riflessione sull'efficienza e l'efficacia dell'utilizzo di risorse sempre crescenti da parte del settore pubblico, per gli inevitabili impatti anche sull'efficienza economica complessiva. Sul piano politico, in questi anni si affermarono posizioni ideologiche neoliberali che si opponevano all'espansione del welfare state e del settore pubblico, evidenziando l'inefficienza delle burocrazie pubbliche e la superiorità dei meccanismi di mercato.

A livello teorico ed in contesti anglosassoni, queste riflessioni diedero origine al *New public management*, un approccio di riforma della pubblica

---

<sup>1</sup> M.S. HAQUE 2004, *New public management: origins, dimensions, and critical implications*, in K. K. TUMMALA (a cura di) *Public administration and public policy*, Oxford (UK), 2004.

amministrazione volto ad introdurre in ambito pubblico logiche manageriali proprie del settore privato<sup>2</sup>. Queste venivano ritenute più efficienti ed efficaci, perché sviluppate sotto la pressione di meccanismi concorrenziali tali da non consentire la sopravvivenza di attività inefficienti. Pertanto, nel *New public management* il modello teorico di riferimento è quello del mercato autoregolantesi sulla base di processi competitivi. In quest'ottica la pubblica amministrazione avrebbe dovuto abbandonare logiche operative di natura burocratica, per abbracciare metodi, strumenti e tecniche proprie del settore privato, per raggiungere con efficacia ed efficienza i propri obiettivi istituzionali<sup>3</sup>. Il *New public management* come filosofia di riforma del settore pubblico si affermò inizialmente in Gran Bretagna, Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda. Presto queste idee si diffusero ed influenzarono processi di riforma della pubblica amministrazione in un ambito molto più ampio, fino a coinvolgere la generalità dei paesi occidentali, seppur con notevoli differenze tra i diversi contesti nazionali.

2. – In Italia, in particolare, la riflessione teorica e politica sull'efficienza dell'amministrazione pubblica si sviluppò anche sotto lo stimolo delle ampie trasformazioni economico-sociali e politiche di fine anni '80-inizio anni '90 e contestualmente all'evolversi del processo di integrazione europea, che determinò per il nostro paese la necessità di soddisfare i cosiddetti «parametri di Maastricht». In questo contesto, l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica diventarono cruciali, per il loro significativo impatto sulle possibilità di riduzione della spesa pubblica e quindi di controllo della dinamica di deficit e debito pubblico. A partire dai primi anni '90 iniziò quindi una stagione di riforma della pubblica amministrazione italiana, fortemente influenzata dal paradigma teorico del *New public management*<sup>4</sup>, e purtuttavia con connotazioni specifiche legate al contesto giuridico che regola l'azione della pubblica amministrazione in Italia. Così, nel nostro paese, il principale obiettivo di riforma consistette nel passaggio da un modello burocratico-amministrativo, fondato sulla correttezza formale e

---

<sup>2</sup> C. HOOD – M. JACKSON, *The New public management: a recipe for disaster*, in D. PARKER – J. HANDMER (a cura di), *Hazard management and emergency planning: Perspectives on Britain*, Londra, 1992, 109-125; P. DUNLEAVY – C. HOOD, *From old public administration to New public management*, in *Public money and management* 14(3) 1994, 9-16.

<sup>3</sup> F. EWAN – L. ASHBURNER – L. FITZGERALD – A. PETTIGREW, *The New public management in action*, Oxford, 1996; L.D. PARKER – K. JACOBS – J. SCHMITZ, *New public management and the rise of public sector performance audit*, in *Accounting, auditing and accountability journal* 32(1) 2019, 280-306.

<sup>4</sup> R. MUSSARI, *Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate*, Soveria Mannelli (CZ), 2002.

centrato sul rispetto delle procedure, ad un modello di azione pubblica di tipo manageriale, basato sulla valutazione dei risultati e sull'ottimizzazione del rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti<sup>5</sup>.

Tra i tanti interventi normativi, i primi e più significativi furono la l. 142/90 (recante «ordinamento delle autonomie locali») e la l.241/90 («Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), la l.421/92 («legge delega per la riforma del pubblico impiego»), la l. 81/93 («Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»), il d. lgs. 77/95 («Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali») e il complesso delle norme riconducibili alla cosiddetta «Riforma Bassanini» (l. 59/97; l. 127/97; l. 191/98; l. 50/99).

Questi interventi normativi perseguirono lo spostamento dell'obiettivo sui risultati anziché sulle procedure, la separazione tra politica e amministrazione, con il contestuale riconoscimento di maggiore autonomia alla dirigenza pubblica, e l'introduzione di nuovi strumenti manageriali.

Con riferimento a quest'ultimo punto, elemento fondamentale di svolta fu il d.lgs. 77/95, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Nell'ultimo decennio vi è stata una forte spinta verso l'introduzione di logiche manageriali. Ricordiamo in particolare il processo di semplificazione (l. 124/2015), volto ad assicurare la certezza del diritto senza ostacolare un agire delle aziende pubbliche verso obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.

Lo stesso processo di ridefinizione delle competenze e delle autonomie dei diversi livelli di governo in ragione del ruolo istituzionale e dei fini ad esso correlati, è orientato a rendere più agevole per i vertici la definizione degli obiettivi e la relativa pianificazione strategica. Sempre nella stessa logica si annovera l'introduzione della valutazione della performance aziendale, organizzativa e individuale, che vede una continua evoluzione nella sua portata applicativa (d.lgs. n. 150/2009; d.lgs. n. 74/2017).

Il processo di introduzione di logiche manageriali può essere letto seguendo due diversi approcci, quello istituzionale o quello manageriale. Seppure ad una prima analisi i due approcci sembrino in opposizione l'uno all'altro, in realtà oggi più che mai vanno letti in modo integrato in quanto di supporto l'uno all'altro. Se l'approccio manageriale tende a considerare la norma come una sorta di ostacolo verso l'attuazione spontanea di strumenti e logiche gestionali, l'approccio istituzionale, di contro, si sofferma

---

<sup>5</sup> E. BORGONOVÌ, *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in *Rivista italiana di public management* 1(1) 2018, 22-28.



sull'analisi dell'attuazione delle norme stesse senza entrare nel merito delle implicazioni gestionali. Nell'attuale processo di riforma le due anime non possono non trovare una linea comune e sinergica.

La riforma stessa è andata introducendo strumenti e logiche sempre più a favore di un processo di miglioramento della performance della pubblica amministrazione rispetto al quale, quindi, l'approccio manageriale e istituzionale trovano elementi di compensazione e stimolo reciproco. La spinta all'introduzione di sistemi di controllo di gestione nella pubblica amministrazione è sempre più incisiva e mirata.

In particolare, le innovazioni normative hanno introdotto l'obbligo per gli enti della pubblica amministrazione di adottare sistemi di controllo di gestione, con un revisore interno<sup>6</sup>, importando tale strumento dal settore privato, dove è impiegato comunemente. Si ricorda come questa figura abbia la funzione di intervenire sulla legittimità delle scelte contabili, nel rispetto delle normative, ma anche nel rispetto dei principi di una corretta gestione. L'indirizzo sembra essere, dunque, quello di intensificare il processo di riforma nella pubblica amministrazione, processo che, nonostante i diversi interventi fino all'inizio degli anni 2000 si è comunque caratterizzato per un'attuazione parziale e di stretto respiro. Con l'ultima spinta verso logiche di aziendalizzazione diviene ancora più stringente prevedere l'inserimento di tutti gli strumenti di gestione funzionali all'ampliamento di tutte quelle informazioni utili ai vertici politici e manageriali.

3. – Mentre con la fine del secolo scorso nel settore pubblico si sviluppavano le riforme avviate dal *New public management*, contestualmente, nel settore privato i sistemi di controllo di gestione subirono una significativa evoluzione. Tra le varie innovazioni vi fu anche l'integrazione nell'ambito del controllo di gestione di sistemi di *risk management*<sup>7</sup>. Le esperienze pratiche mostrarono la significativa utilità gestionale di tale strumento che oggi raggiunge ampia diffusione. A fronte di questo processo, le organizzazioni internazionali di settore crearono i primi framework e standard, come l'*Enterprise risk management*, proposto nel

---

<sup>6</sup> J. GUTHRIE – F. MANES-ROSSI – R. LEVY ORELLI, *Integrated reporting and integrated thinking in Italian public sector organisations*, in *Meditari accountancy research* 25(4) 2017, 553-573; M. ARENA – M. ARNABOLDI – G. AZZONE, *Internal audit in Italian organizations*, in *Managerial auditing journal* 21(3) 2006, 275-292.

<sup>7</sup> L.F. SPIRA – M. PAGE, *Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit*, in *Accounting, auditing and accountability journal* 16(4) 2003, 640-661.

COSO FRAMEWORK<sup>8</sup> o l'ISO 31000 proposto dall'International Standard Organization<sup>9</sup>, per citarne alcuni.

Il *risk management* è un processo aziendale volto alla gestione completa ed integrata dei rischi, mediante attività sistematiche quali identificazione, misurazione, valutazione, trattamento del rischio. L'UNI 11230 lo definisce come «l'insieme di attività, metodologie e risorse coordinate per guidare e tenere sotto controllo un'organizzazione con riferimento ai rischi».

La funzione del *risk management* è quella di tutelare e accrescere il valore di un'azienda a vantaggio dei suoi stakeholder, grazie alla realizzazione di un quadro metodologico sistematico volto a consentire il monitoraggio delle attività future. Esso supporta il raggiungimento degli obiettivi futuri aziendali, anche grazie al miglioramento del processo decisionale, la pianificazione e la creazione di priorità, attraverso una comprensione esauriente e strutturata dell'attività stessa.

Il processo di *risk management* intende, altresì, favorire un impiego e una destinazione delle risorse economiche e finanziarie più razionale, garantendo una maggior tutela del capitale aziendale e, al contempo, tende a massimizzare l'efficienza operativa<sup>10</sup>.

Come risultato di questi sviluppi, nello spirito del New Public Management e della riforma della pubblica amministrazione, a livello internazionale si sviluppò una riflessione sull'importanza di introdurre nel settore pubblico anche il *risk management*, così come già era stato fatto con altri strumenti, tecniche e pratiche manageriali sviluppate nel settore privato. L'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI) fornì le linee guida per l'applicazione dei principi base per la gestione del rischio nel settore pubblico, denominato INTOSAI GOV 9130<sup>11</sup>.

Così come nel settore privato, il *risk management* favorisce la capacità di un'organizzazione pubblica di raggiungere i propri obiettivi operativi e di aumentare le proprie prestazioni<sup>12</sup>. Varie sono le motivazioni addotte per sostenere l'introduzione del *risk management* nel settore pubblico.

---

<sup>8</sup> CoSO. *Enterprise risk management*, in <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Italian.pdf> 2004.

<sup>9</sup> ISO, *ISO 31000 – Risk management: principles and guidelines*, in <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en>, 2018.

<sup>10</sup> Come sostenuto anche dall'Associazione Nazionale dei Risk Manager e Responsabili delle Assicurazioni Aziendali (ANRA)

<sup>11</sup> E.N.C. HATVANI, *Risk analysis and risk management in the public sector and in public auditing*, in *Public finance quarterly* 1(7) 2015, 7-28.

<sup>12</sup> S. GATES – J.L. NICOLAS – P.L. WALKER, *Enterprise risk management: A process for enhanced management and improved performance*, in *Management accounting quarterly* 13(3) 2012, 28-38.

Potenzialmente esso rappresenta uno strumento chiave per consentire il raggiungimento degli obiettivi istituzionali delle amministrazioni pubbliche<sup>13</sup>. Al riguardo, P. RICCI – R. CIVITILLO (2018)<sup>14</sup> affermano che «la performance finanziaria non dovrebbe essere l'obiettivo ultimo della gestione pubblica ma piuttosto uno strumento per valutare la comparabilità finanziaria delle varie priorità da raggiungere (valore pubblico, sociale, ambientale, ecc.)».

In particolare, è evidente la possibilità di un'utile integrazione tra informazioni, e quindi conoscenze, derivanti dalla gestione rischio e il sistema di controllo di gestione. È stato affermato che l'introduzione del *risk management* all'interno del più ampio sistema di controllo di gestione dell'ente pubblico ne connota la «maturità»<sup>15</sup>. Come evidenziato da L.F. SPIRA E M. PAGE (2003)<sup>16</sup>, i vantaggi che ne possono derivare concernono essenzialmente le seguenti prospettive:

- Politica: le conoscenze in materia di *risk management* consentono alla pubblica amministrazione di aumentare la trasparenza della propria azione e incrementare la responsabilizzazione nei confronti delle diverse controparti e dei portatori di interessi<sup>17</sup>;
- Sociale e ambientale: il *risk management* aiuta ad affrontare con maggiore efficacia eventi avversi derivanti da calamità naturali o azioni umane;

---

<sup>13</sup> T.H. STANTON, *Risk management is essential at a time of downsizing*, in *Public administration review* 73(2) 2013, 219-220; Y.T. KEBAN, *Risk management: a neglected vital instrument in public administration in Indonesia*, in *Management research and practice* 9(4) 2017, 5-21.

<sup>14</sup> P. RICCI – R. CIVITILLO, *Italian public administration reform: What are the limits of financial performance measures*, in E. BORGONOVÌ – E. ANESSI PESSINA – C. BIANCHI (a cura di) *Outcome-based performance management in the public sector*, Springer, 2018, 121-140.

<sup>15</sup> INTOSAI, INTOSAI GOV 9130 – *Guidelines for internal control standards for the public sector – Further information on entity risk management*, in <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/06/6887-0C4367F8CC04548E4960293ABE341FE111CEF21C.pdf>, 2007, 15

<sup>16</sup> L.F. SPIRA – M. PAGE, *Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit*, cit.

<sup>17</sup> T. RANA – D. WICKRAMASINGHE – E. BRACCI, *New development: Integrating risk management in management control systems – Lessons for public sector managers*, in *Public money and management* 39(2) 2019, 148-151; S. GATES – J.L. NICOLAS – P.L. WALKER, *Enterprise risk management: A process for enhanced management and improved performance*, cit.; J. UNERMAN, *Strategic reputation risk management and corporate social responsibility reporting*, in *Accounting, auditing and accountability journal*, 21(3) 2008, 362-364.

- Economica: la necessità di contenimento della spesa pubblica, e di contestuale mantenimento della qualità dei servizi pubblici, richiede sistemi di controllo di gestione che evitino lo spreco di risorse e consentano un efficace raggiungimento degli obiettivi dell'azione pubblica. I recenti interventi di riduzione della spesa pubblica<sup>18</sup> o di spending review<sup>19</sup> rispondono a questo obiettivo. In questo contesto, l'efficace gestione del rischio diventa strumento imprescindibile per contribuire ad assicurare il raggiungimento di tali risultati in modo economico.

In effetti, la nozione di rischio è ora un tema centrale nella gestione delle organizzazioni private e pubbliche<sup>20</sup>. Tuttavia, nella pubblica amministrazione non sono ancora sufficientemente indagati il grado e le modalità di attuazione dei sistemi di gestione del rischio, sebbene la letteratura fornisca già evidenza dei benefici potenziali che ne discendono<sup>21</sup>.

4. – Con riferimento alla pubblica amministrazione italiana, lo strumento del *risk management* in anni recenti ha iniziato ad essere adottato da diverse amministrazioni. Si ritiene che il processo di gestione del rischio aziendale debba comprendere il controllo interno, ma al contempo, possa essere inteso come un approccio culturale più ampio a supporto del sistema decisionale e quindi dei manager per il conseguimento degli obiettivi pianificati.

Tuttavia, nel contesto italiano queste pratiche sono ancora di limitata diffusione, probabilmente per l'assenza di disposizioni legislative che ne regolino l'impiego<sup>22</sup>. Il quadro legislativo, infatti, contempla in astratto

<sup>18</sup> F. ISLAM, *New Public Management (NPM): A dominating paradigm in public sectors*, in *African journal of political science and international relations*, 9(4) 2015, 141-151.

<sup>19</sup> C. COTTARELLI, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, 2015.

<sup>20</sup> T. RANA – D. WICKRAMASINGHE – E. BRACCI, *New development: integrating risk management in management control systems – Lessons for public sector managers*, cit.; K. SOIN – P. COLLIER, *Risk and risk management in management accounting and control*, in *Management Accounting Research* 24(2) 2013, 82-87.

<sup>21</sup> A. HINNA – D. SCAROZZA – F. ROTUNDI, *Implementing risk management in the Italian public sector: Hybridization between old and new practices*, in *International journal of public administration* 41(2) 2018, 110-128; M. WOODS, *A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council*, in *Management accounting research* 20(1) 2009, 69-81; F. LEUNG – F. ISAACS, *Risk management in public sector research: approach and lessons learned at a national research organization*, in *R&D management* 38(5) 2008, 510-519.

<sup>22</sup> A. PETA, *I controlli interni della pubblica amministrazione: Criticità e prospettive evolutive*, in *Bank of Italy Occasional Paper* 312, Roma, 2016.

l'adozione di strumenti formali necessari ad assicurare la funzionalità del sistema di controllo interno, ma ad oggi non vi è alcun chiaro riferimento alla combinazione di controllo di gestione e gestione del rischio nell'ambito della pubblica amministrazione<sup>23</sup>. Infatti, la legislazione italiana non prevede espressamente l'integrazione tra *risk management* e sistemi di controllo di gestione<sup>24</sup>. Come risultato, l'azione pubblica non appare ancora significativamente informata alla logica del rischio<sup>25</sup>. Certamente, l'introduzione di sistemi di *risk management* nel settore pubblico presenta difficoltà specifiche diverse da quelle del settore privato e per alcuni autori anche maggiore complessità. Altrettanto complessa appare l'integrazione tra sistemi di *risk management* e controllo di gestione<sup>26</sup>.

Sebbene in assenza di specifiche indicazioni legislative, esperienze di *risk management*, come in precedenza richiamato, sono comunque identificabili nella pubblica amministrazione italiana. Tuttavia, anche per l'Italia vale la considerazione che sono scarse le analisi empiriche volte ad analizzare l'estensione e le caratteristiche di questo processo<sup>27</sup>.

Una recente analisi<sup>28</sup> illustra come su un campione di 500 grandi comuni italiani, ben il 73% delle amministrazioni comunali abbia implementato procedure di *risk management*. Un dato questo che mostra come l'adozione di strumenti di gestione del rischio sia ormai significativa (almeno nelle amministrazioni comunali di grandi dimensioni). Tuttavia, ad oggi non risultano studi di portata nazionale che indaghino il grado di diffusione di questo strumento nella pubblica amministrazione italiana, ad eccezione di alcuni ambiti, quali ad esempio la sanità, per peculiarità

---

<sup>23</sup> A. PETA, *I controlli interni della pubblica amministrazione: Criticità e prospettive evolutive*, cit., 24.

<sup>24</sup> V. RISO – M. CASTELLINI, *Poor integration between operational risk management activities and internal control system in the municipalities: an analysis of the Italian legislative framework*, in *Economia aziendale online* 10(1) 2019, 149-158.

<sup>25</sup> A. PETA, *I controlli interni della pubblica amministrazione: Criticità e prospettive evolutive*, in *Bank of Italy Occasional Paper* 312, cit.

<sup>26</sup> S. BRAIG – B. GEBRE – A. SELLGREN, *Strengthening risk management in the US public sector*, in *McKinsey Working Papers on risk* 28 2011, 1-10.

<sup>27</sup> A. HINNA – D. SCAROZZA – F. ROTUNDI, *Implementing risk management in the Italian public sector: Hybridization between old and new practices*, cit.; M. WOODS, *A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council*, cit.; F. LEUNG – F. ISAACS, *Risk management in public sector research: approach and lessons learned at a national research organization*, cit.

<sup>28</sup> M. CASTELLINI – C. FERRARIO – V. RISO, *From New Public Management to public risk management: An overview of Italian municipalities*, in *Quaderni del Dipartimento di Economia e Management* 2 2021, Università di Ferrara.

proprie<sup>29</sup>. In questo ambito è sicuramente auspicabile che siano svolte analisi più approfondite sulle esperienze empiriche, anche perché è solo tramite la conoscenza sulla diffusione e sulle caratteristiche del fenomeno che possono essere fatte valutazioni sull'utilità e sull'impatto del *risk management* in termini di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione italiana. Dati empirici servirebbero anche per meglio comprendere quali strategie possano essere adottate al fine di favorire ulteriormente l'introduzione dello strumento. In questo senso, T. RANA – D. WICKRAMASINGHE – E. BRACCI (2019, 150)<sup>30</sup> ritengono che l'attenzione a questo tema da parte del mondo accademico sia vitale per l'elaborazione di soluzioni che favoriscano l'efficace introduzione del *risk management* e la sua integrazione con i sistemi di controllo di gestione nel settore pubblico.

Diversi fattori, infatti, possono rallentare o ostacolare l'introduzione del *risk management* nelle amministrazioni pubbliche italiane. Ad esempio, A.S. NILSEN, O.E. OLSEN (2005)<sup>31</sup>, con riferimento alle amministrazioni comunali, osservano la presenza di importanti fattori di ostacolo all'innovazione, quali l'approccio burocratico allo svolgimento delle attività, con una prevalenza dell'attenzione al rispetto delle procedure piuttosto che al raggiungimento degli obiettivi, e la mancanza di un approccio gestionale. Ampiamente documentata, d'altronde, è la difficoltà per le amministrazioni pubbliche di passare da un approccio burocratico ad un approccio manageriale<sup>32</sup>. Sebbene siano ormai passati quarant'anni dall'avvio delle riflessioni teoriche del *New public management* e, in Italia, circa trenta dalle prime riforme della pubblica amministrazione influenzate dal paradigma teorico del *New public management*, tuttavia non tutte le amministrazioni sono state in grado di implementare e sfruttare pienamente le trasformazioni previste dalla normativa<sup>33</sup>. Pur nella consapevolezza che per una trasformazione che non sia solo procedurale, ma soprattutto culturale, sono ovviamente necessari

---

<sup>29</sup> Nelle aziende sanitarie, le attività di gestione del rischio sono consolidate ed il quadro normativo di riferimento è dato primariamente dal d.m.70/2015, dalla l. 208/2015 (legge di stabilità 2016) e dalla l. 24/2017.

<sup>30</sup> T. RANA – D. WICKRAMASINGHE – E. BRACCI, *New development: integrating risk management in management control systems – Lessons for public sector managers*, cit.

<sup>31</sup> A.S. NILSEN – O.E. OLSEN, *Different strategies – Equal practice? Risk assessment and management in municipalities*, in *Risk management* 7(2) 2005, 37-47.

<sup>32</sup> R. MUSSARI – D. SORRENTINO, *Italian public sector accounting reform: A step towards European public sector accounting harmonization*, in *Accounting, economics, and law: A convivium* 7(2) 2017, 137-153.

<sup>33</sup> I. STECCOLINI, *Accounting and the post-new public management*, in *Accounting, auditing and accountability journal* 32(1) 2019, 255-279; A. HINNA – F. CESCHEL, *Public management reform in Italy*, in M. DECASTRI – S. BATTINI – F. BUONOCORE – F. GAGLIARDUCCI (a cura di) *Organizational development in public administration: the Italian way*, Londra, 2021, 105-137.

tempi lunghi, è pur vero che il processo di cambiamento culturale portato dal *New public management* può favorire un processo di implementazione del *risk management* più agevole e consapevole nella pubblica amministrazione italiana. Rispetto a questo obiettivo sarà necessario monitorare e supportare le diverse realtà della pubblica amministrazione, anche attraverso studi specifici da parte del mondo accademico per agevolarne l'attuazione.

5. – Il *risk management* è strumento di supporto alla gestione aziendale che ha vasto impiego nel settore privato e che di recente trova sempre più ampio utilizzo anche nella pubblica amministrazione. Un processo che potremmo definire di *cross-fertilization* che, nello spirito del *New public management*, vede nel trasferimento di tecniche e strumenti manageriali dal settore privato a quello pubblico la chiave per l'ulteriore ammodernamento della pubblica amministrazione e per una trasformazione procedurale e culturale della stessa, per consentirle di raggiungere più ampi margini di efficienza ed efficacia.

Anche in Italia vi sono significativi esempi di implementazione di sistemi di *risk management* nel contesto pubblico. Tralasciando l'ambito della sanità, che per la peculiarità delle proprie attività, da tempo implementa articolati sistemi di gestione del rischio, vi sono evidenze empiriche che anche nelle amministrazioni statali e locali si trova l'impiego di questo strumento.

Allo stato attuale sembra però mancare una conoscenza completa dello stato di attuazione del processo di introduzione del *risk management* nelle amministrazioni pubbliche, in senso dell'ampiezza dello stesso e delle specificità e criticità che lo caratterizzano. Sembra dunque necessario un approfondimento delle analisi empiriche, preconditione utile per migliorare l'impiego di tale strumento e sfruttare pienamente il potenziale del *risk management* anche nel settore pubblico, così come già avviene nel privato.

----

#### **Abstract**

#### **ITALIAN PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AND RISK MANAGEMENT: AN OPPORTUNITY NOT FULLY EXPLOITED**

Circa quarant'anni dopo le prime riflessioni del *New Public Management* sulla riforma del settore pubblico, oggi una delle sfide per migliorare l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione, in Italia e non solo, concerne la capacità di attuare sistemi di gestione del rischio completi e integrati nei sistemi di controllo di gestione già esistenti.

Questo articolo si propone di ripercorrere brevemente le ragioni e gli obiettivi delle riforme che hanno interessato la pubblica amministrazione a partire dagli anni '80 del secolo scorso, per poi porre l'attenzione allo strumento del *risk management*,

per delinearne le caratteristiche e le potenzialità in ambito pubblico. A conclusione, si propongono alcune riflessioni sulle criticità esistenti, che ancora limitano un'efficace introduzione di sistemi di gestione del rischio nella pubblica amministrazione italiana, e sulla necessità di attuare strategie per il superamento di tali criticità.

\*\*\*

*Approximately forty years after the surge of New Public Management, today an important key to improve public sector efficiency and effectiveness, in Italy as well as in other countries, is the introduction of risk management systems and their integration on existing management control systems.*

*This paper briefly reviews the origins of public sector reforms that have been implemented since the early 1980s. Then it focuses on risk management and describes the features of this management tool and the potential gains from its exploitation in the public sector. It concludes with some reflections on existing problems, which limit an effective introduction of risk management in the Italian public administration, and on the need for specific strategies to overcome these limits.*

-----