

Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190

Enrico Carloni

1. Questo fascicolo prende le mosse dall'esigenza di una riflessione critica sul sistema di anticorruzione e dall'opportunità offerta in questo senso da una ricorrenza, il decennale della legge n. 190, che fornisce l'occasione per un bilancio: più precisamente, l'elaborazione di questo numero di *Istituzioni del federalismo* è iniziata all'approssimarsi del decennale della legge "anticorruzione", n. 190 del novembre 2012¹, e giunge a compimento nel mentre si celebrano i dieci anni dal completamento del disegno originale che scaturiva da quella legge (giunto a definizione con i decreti legislativi n. 33 «trasparenza»² e 39 «incompatibilità e inconfiribilità»³, rispettivamente del marzo e dell'aprile 2013, e con il d.P.R. n. 62, «codice di comportamento»⁴, sempre dell'aprile 2013).

Il sistema dell'anticorruzione⁵ dieci anni dopo, dunque.

Il disegno originario si è però in parte, non marginale, trasformato (come mostrano ad esempio molto bene Merloni, con riferimento all'Autorità

¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

² D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (titolo così sostituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 97 del 2016).

³ D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, Disposizioni in materia di incompatibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

⁴ D.lgs. 16 aprile 2013, n. 62, Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

⁵ Su questo sistema, in termini complessivi, si v. tra gli altri R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020; F. MERLONI, *Corruption and Public Administration: The Italian Case in a Comparative Perspective*, London, Routledge, 2020; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enciclopedia del diritto – I tematici, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 319-349; Id., *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Bologna, Il Mulino, 2023. Sull'impianto originario, si v. B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013. Si v. anche il numero 2, 2013 di questa *Rivista*.

anticorruzione, o Ponti, con riferimento alla trasparenza): il bilancio è dunque non solo rispetto a ciò che si voleva che fosse⁶ e ciò che è stato realizzato, ma anche rispetto a ciò che è cambiato, alle ragioni delle incessanti esigenze di riforma che hanno, con intensità variabile, accompagnato l'esperienza della legislazione anticorruzione, sia sul versante degli strumenti che su quello della *governance*. Un protagonista della stagione di edificazione del sistema anticorruzione, Raffaele Cantone, ci spiega bene come i cambiamenti siano stati tanti e numerosi, sia sul versante della prevenzione della corruzione che su quello della repressione, al punto di rendere in effetti difficile un bilancio che prenda a riferimento la riforma del 2012: basti pensare all'impatto di innovazioni come quella che ha portato all'integrazione in capo all'Autorità anticorruzione delle funzioni di regolazione e vigilanza in materia di contratti pubblici (la cui incidenza è rimarcata in più contributi), del 2014⁷, e quindi alla conseguente rilevanza delle modifiche che via via hanno interessato proprio il campo del *procurement* pubblico (il codice dei contratti del 2016⁸, le cui implicazioni sono bene evidenziate da Boschetti e Berti, il decreto "Sblocca cantieri" del 2019⁹ ed i successivi provvedimenti di semplificazione e PNRR, fino al nuovo codice dei contratti approvato in via definitiva nel marzo di quest'anno), od a quelle che hanno riguardato il tema della trasparenza pubblica (per tutti il d.lgs. n. 97 del 2016¹⁰), la disciplina del

⁶ E resta rilevante, in questo senso, la strategia come esplicitata dalla "Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione" (c.d. "Commissione Garofoli"), cui si deve il *Rapporto. La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, Roma, 2011; questa Commissione è stata istituita con decreto del Ministro della funzione pubblica del 23 dicembre 2011.

⁷ Con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

⁸ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici.

⁹ D.l. 18 aprile 2019, n. 32, Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici, convertito con modificazioni dalla l. 14 giugno 2019, n. 55.

¹⁰ D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

whistleblowing (la legge n. 179 del 2017¹¹, e ora il recentissimo d.lgs. n. 24 del 2023¹² che attua un tardivo recepimento della direttiva europea la cui prospettiva è ben inquadrata da Magri), il sistema dei piani di prevenzione (con la riforma che ha previsto il piano integrato di attività e organizzazione – PIAO, avviata dal decreto-legge n. 80 del 2021¹³). E, sul versante penale, all’impatto della legge “Spazza corrotti”¹⁴, oltre agli altri interventi di cui si occupano i contributi di Cantone e Di Martino.

2. Ciascuno degli scritti qui raccolti è, in qualche modo, dunque, la risposta alla richiesta di trarre un bilancio critico, che risulta a volte disincantato, ma sempre utile non solo per definire ciò che è stata l’anticorruzione ma anche ciò che può e si appresta ad essere: d’altra parte, pur con i suoi limiti, l’anticorruzione si presenta come forse la più importante riforma amministrativa dell’ultimo ventennio, probabilmente la più organica, la più pervasiva, quella che meglio di altre è stata in grado di penetrare rapidamente nel funzionamento quotidiano delle amministrazioni. Una riforma che appare, vista nella sua prima evoluzione e nelle sue aspirazioni forse troppo ambiziosa: spesso portata a sfidare le amministrazioni ad una crescita di competenza e di consapevolezza che non sempre è stata poi possibile, e non sempre perseguita. Ma è una riforma della quale si possono dare, e si tendono a dare, letture anche molto diverse, spesso problematiche: lo segnalano bene i diversi autori di questo numero.

¹¹ L. 30 novembre 2017, n. 179, Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.

¹² D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.

¹³ D.l. 9 giugno 2021, n. 80, Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113.

¹⁴ Legge 9 gennaio 2019, n. 3, Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici.

Già scorrendo i titoli dei diversi saggi si avverte infatti la tendenza ad una ri-lettura non priva di risvolti problematici: gli spazi per le riforme e per i riformatori sono troppo stretti, come rimarca Sirianni, restano problemi aperti (evidenti nella disciplina dei conflitti di interesse, come sottolinea Lalli), i caratteri originari del disegno hanno subito cambiamenti (lo evidenzia ad esempio Ponti), non mancano momenti di stanchezza (particolarmente evidenti sul fronte del contrasto penale, come nota Di Martino).

Nel provare a trarre un bilancio c'è in ogni caso, riprendendo le parole di Maria De Benedetto, da prendere atto dei “benefici” ma anche dei “costi” dell’anticorruzione, con un consuntivo che inevitabilmente è di luci ed ombre (espressione, quest’ultima, che troviamo utilizzata tra gli altri anche da Cantone).

Ma al di là della necessaria “pesatura” di elementi critici ed elementi positivi, utile non tanto per tirare una riga sull’anticorruzione quanto semmai per assicurarne la necessaria messa a punto, si può in ogni caso concordare con Giuliano Amato, che senza dare un giudizio complessivo su questo impianto e senza prendere posizione sulle accuse di “eccessiva pesantezza” del sistema di anticorruzione, non manca di «constatare la qualità del cambiamento che ne è comunque derivato, un cambiamento dopo il quale l’aspettativa sia dell’eletto sia del funzionario di trarre benefici personali dalle attività e dalle relazioni che i rispettivi ruoli pubblici collocano sotto le loro responsabilità, non può più rientrare nella normalità delle cose»¹⁵. Per quanto sia chiaro che l’anticorruzione non coincida con la trasparenza, né che questa seconda si esaurisca nella prima, va d’altra parte riconosciuto il contributo delle riforme anticorruzione al radicamento del nuovo paradigma di trasparenza pubblica¹⁶: riprendendo le parole di Cantone, è grazie a queste che «la pubblica amministrazione si è finalmente incamminata sulla strada della trasparenza dell’attività amministrativa».

Una rinnovata attenzione all’imparzialità, all’integrità, alla trasparenza: qualcosa da non sottovalutare, pur con tutti i limiti, e tutte le “ombre”

¹⁵ G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 81.

¹⁶ Ci sia consentito rinviare sul punto, diffusamente, a E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, Bologna, Il Mulino, 2022.

che nei diversi contributi non vengono taciuti. Cui si aggiunge un cambiamento radicale, e tutt'altro che secondario, indotto dal diritto dell'anticorruzione nella sua versione di prevenzione amministrativa: la messa in evidenza, in termini sin qui inusuali, della centralità dell'approccio organizzativo al buon andamento e all'imparzialità della pubblica amministrazione.

Ma per trarre un bilancio che contenga indicazioni utili per progredire non è sufficiente riflettere in termini complessivi sul sistema dell'anticorruzione: di questo vanno al contempo esaminati i singoli meccanismi. Il sistema e le sue parti vanno colti a fondo ed a dieci anni dall'avvio della loro costruzione è possibile e necessario operare una messa a punto, del tutto e delle sue componenti, cogliendone la complessità intrinseca e non meno quella che discende dal contesto in cui si inseriscono queste strategie e questi strumenti e dalla natura del "nemico" («invincibile» e «invisibile», in trasformazione¹⁷) che sono chiamati a fronteggiare.

Quello dell'anticorruzione è infatti un disegno complesso, articolato, anzitutto perché tenuto a confrontarsi con un fenomeno sfuggente, mutevole e complesso di difficile inquadramento e naturalmente "nascosto", ma non meno perché l'anticorruzione ci sfida a muoverci in uno spazio di confine, che sta tra il diritto amministrativo e il diritto penale, ma anche tra la conformazione legale delle condotte ed il rischio della violazione di queste stesse regole, in un'area in cui non a caso sono necessari approcci multi ed interdisciplinari.

3. Quella delineata a partire dalla legge n. 190 è in ogni caso una riforma che ha una sua complessità interna, in qualche modo "genetica", che deriva già solo da un approccio attento tanto ai versanti penali-repressivi quanto (e anzi soprattutto) a quelli amministrativi-preventivi: questo numero di *Istituzioni del Federalismo* si confronta con entrambe le prospettive, ma si sofferma soprattutto sui diversi istituti, meccanismi, strategie che hanno inteso rendere l'ambiente amministrativo più refrattario alla corruzione.

¹⁷ D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Bologna, Il Mulino, 2021.

Il combinarsi di prevenzione e repressione, cui d'altra parte ci induce già il principale riferimento sovranazionale (la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione – UNCAC, nota anche come convenzione di Mérida, del 2003) di cui proprio ora si celebra il ventennale, pone una serie di problemi che sono anzitutto di tipo definitorio: la stessa “idea” di corruzione cui si rivolgono prevenzione e repressione è infatti diversa. Mentre nell’ottica penale la questione è quella della definizione delle figure di reato “di tipo corruttivo” (anche qui con una tendenza alla dilatazione della corruzione al di là del tradizionale modello del *pactum sceleris*), nella prospettiva amministrativa la questione è quella del contenimento di quell’insieme fenomeni di “cattiva amministrazione” che rendono le pubbliche amministrazioni e le istituzioni maggiormente esposte al rischio di corruzione.

L’approccio amministrativo, cui si lega una (controversa, ma in ogni caso rilevante) nozione di «corruzione amministrativa»¹⁸ (il cui perimetro è ben più ampio che non l’insieme dei fenomeni e delle condotte penalmente rilevanti), comporta un intervento sul modo di organizzarsi e funzionare delle amministrazioni pubbliche, che passa per una molteplicità di principi, meccanismi e istituti cui sono dedicati molti degli scritti qui raccolti: le regole sui conflitti di interesse, quelle di trasparenza, la stessa azione dell’Autorità di garanzia (l’ANAC), i doveri del personale pubblico, la protezione dei *whistleblower*, la disciplina dei contratti pubblici, le regole sui conflitti di interesse, i piani di prevenzione della corruzione, e così via. Grazie alle riflessioni attente di alcuni tra i maggiori studiosi dei temi trattati, che in alcuni casi sono stati anche protagonisti dell’applicazione e della stessa definizione delle politiche anticorruzione, è possibile tracciare un bilancio e approfondire la riflessione rispetto alla fortuna e ai limiti delle strategie e delle riforme anticorruzione. Non ho intenzione di sostituirmi a queste voci, ma mi pare possibile evidenziare anzitutto un dato: la riforma anticorruzione è parsa solo per un breve momento poter contraddire l’osservazione di Luciano Vandelli, il cui sguardo profondo e acuto ci avrebbe aiutato a rileggere meglio oggi queste trasformazioni, che vedeva nel legislatore italiano un soggetto incapace di mantenere

¹⁸ Cfr. sul punto R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, Feltrinelli, 2018, spec. pp. 25-28.

costante attenzione all'implementazione delle proprie riforme¹⁹. Questo vale sia per il versante della repressione che per quello della prevenzione, ma è evidente soprattutto in questo secondo contesto.

Il decennio che abbiamo alle spalle è stato un decennio di costanti cambiamenti normativi, di continui aggiustamenti, a volte di mutamenti di traiettoria.

4. Provando a proporre una periodizzazione, per quanto si potrebbero accogliere scelte diverse (e quindi un diverso “calendario”), si può affermare che nell'arco di un breve decennio il sistema della prevenzione della corruzione ha conosciuto almeno tre differenti “stagioni”: la primavera dell'edificazione (2011-2013), l'estate del rafforzamento che però ha segnato anche uno stravolgimento dell'approccio originario (frutto questo anzitutto dell'allargamento dell'anticorruzione al campo dei contratti pubblici) e ha determinato un “sovraccarico” della politica anticorruzione e dei suoi snodi organizzativi (2014-2018), l'autunno delle emergenze e quindi della “ripresa e resilienza” nel quale il baricentro delle politiche si sposa su esigenze di efficienza/accelerazione/risultato in sé apprezzabili ma spesso disattente alle esigenze di legalità e di garanzia (2019-2022). Il fatto che si possa ricondurre al 2019 l'avvio di una stagione di messa in discussione e ripensamento (un cambiamento di clima politico ben avvertito e avvertibile già nel decreto “Sblocca cantieri”, n. 32 dell'aprile 2019, e nel dibattito che lo ha accompagnato), segnala anche come quello dell'anticorruzione sia stato a ben vedere, mutuando l'espressione che E.J. Hobsbawm²⁰ ha utilizzato per inquadrare il Novecento, un decennio «breve». D'altra parte, per quanto le sollecitazioni ad un ripensamento dell'approccio si avvertissero con evidenza già dall'anno precedente, è oramai chiaro che le straordinarie emergenze che hanno accompagnato, a partire dall'inizio del 2020, gli anni più recenti hanno messo a dura prova la tenuta (non solo sul fronte dell'anticorruzione) dei meccanismi di regolare funzionamento e controllo di legalità. L'esigenza di provvedere ha, insomma, preso il sopravvento rispetto ad altre istanze, e questo

¹⁹ Il riferimento è in particolare a L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, Il Mulino, 2006.

²⁰ E.J. HOBSBAWN, *Il secolo breve 1914-1991*, ed. Milano, Rizzoli, 2014.

anzitutto con soluzioni derogatorie o di temporaneo “allentamento” di regole e procedure, ma anche con effetti a regime, con il complessivo mutare della “postura” dell’ordinamento nella definizione dell’equilibrio tra trasparenza ed efficienza, tra legalità e “risultato”.

Quindi il nostro bilancio si inserisce in una stagione nel quale si colgono i frutti di questa torsione, e che è quindi già una fase di ripensamento, se non dichiaratamente di “crisi”, dell’anticorruzione: una stagione i cui esiti e i cui sviluppi sono però al momento incerti.

Da un lato è proprio in questa fase che, dal livello europeo, giungono sollecitazioni, e ora esplicite traiettorie di riforma, in grado presumibilmente di rialimentare con forza le politiche anticorruzione: in questo senso è interessante riflettere su un sistema, quello italiano, che pur presentando ancora margini di discostamento dalle raccomandazioni internazionali e caratteri tipici nello scenario comparato, come evidenzia bene Di Mascio, è evidentemente alimentato da (e in dialogo con) un’evoluzione internazionale ed europea dalla quale trae forza. In un percorso circolare, la prospettiva di armonizzazione europea sembra destinata ad aprire una nuova stagione e in particolare a rinforzare il nucleo originario dell’anticorruzione amministrativa, quello fondato su un impianto di politiche organiche (che nell’esperienza italiana ha assunto la forma della legge n. 190 del 2012 a livello “architetturale”, e quindi del combinato piano nazionale di amministrazione – PNA e piani triennali di amministrazione – PTPCT), su un’autorità indipendente preposta all’attuazione e implementazione delle politiche anticorruzione (l’ANAC), su regole per l’imparzialità e a contrasto dei conflitti di interesse, su codici di condotta dei funzionari e presidi di integrità, su misure di trasparenza e su strumenti di partecipazione pubblica al formarsi delle decisioni, sulla protezione dei *whistleblowers*. Si tratta, sommariamente rappresentata, della prospettiva definita dalle regole poste già dalla Convenzione UNCAC (sia pure con le specificità del caso italiano), ma anche di quella che ha guidato in questi anni le riforme indotte dalle istituzioni europee nei Paesi che hanno richiesto l’adesione all’Unione: questo *acquis* europeo, che in forme però variabili troviamo in tanti ordinamenti europei e che si riflette nell’impianto originario delle riforme anticorruzione, si propone ora come base di partenza per l’elaborazione a livello europeo di una

direttiva sull'anticorruzione²¹ e quindi per l'avvio di un nuovo ciclo, di una nuova "stagione".

Dall'altro lato, però, è in questa stagione che si collocano evidenti tensioni verso la messa in discussione del sistema di prevenzione della corruzione oltre che del contrasto penale della corruzione. Stando alla dimensione propriamente preventiva, in particolare, è nel prisma del PNRR che si intravede con evidenza il rischio (e la tentazione) di uno smantellamento, teorizzato in via più complessiva ma sin qui praticato "ai margini", dell'impianto organizzativo e dei "pilastri" dell'anticorruzione.

5. Il momento della scrittura e l'opportunità offerta dalla possibilità di muoversi appoggiandosi a tante riflessioni così attente, suggeriscono di dedicare una qualche attenzione a due sfide, legate a due "acronimi" ormai noti a chi opera in ambito amministrativo seppure non egualmente entrati nel dibattito pubblico, il PNRR ed il PIAO. Due sfide che a titolo diverso, "macro" e "micro", mostrano bene la stagione "autunnale" che caratterizza gli anni dell'emergenza (economica, pandemica, di ripresa e resilienza, bellica e di nuovo economica) che con diversa intensità hanno segnato l'ultimo quinquennio.

La chiave per cogliere le nuove strategie in materia è anzitutto il Piano nazionale di ripresa e resilienza: qui, nel proporre le riforme auspiccate, la critica all'impianto definitosi nel decennio precedente è evidente.

In termini generali, mentre viene tributato un riconoscimento a questo impianto (la legislazione anticorruzione ha «mostrato elementi di forza riconosciuti da osservatori internazionali»), e le riforme anticorruzione sono quindi riconosciute essere un tratto qualificante che il sistema-paese può far valere per legittimare gli investimenti europei, lo stesso sistema viene incanalato verso una stagione di ridimensionamento, posto che lo stesso impianto di prevenzione viene additato quale *fattore di corruzione*. Un elemento, questo, forse non abbastanza evidenziato nel

²¹ Si v. in questo senso l'iniziativa della Commissione Europea, che il 20 gennaio 2023 ha lanciato due «*calls for evidence*», richiedendo interventi e stimoli per la migliore definizione di due iniziative: una Comunicazione relativa alla politica anticorruzione dell'Unione, una proposta di direttiva in materia di contrasto della corruzione. L'intenzione di ridefinire il quadro europeo in materia era stata già esplicitata dalla Presidente Von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2022.

dibattito pubblico, tanto contraddittorio quanto paradossale. Seguendo un approccio alla corruzione che tende a coglierla da una *regulatory perspective* il documento arriva però a vedere nelle stesse regole anti-corruzione un fattore di corruzione.

Nel paragrafo relativo alla «abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione», con l'obiettivo di contenere la corruzione che «può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi» e muovendo dall'assunto che «la semplificazione normativa, dunque, è in via generale un rimedio efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi» (il che è in termini generali condivisibile, ed è peraltro la prospettiva che in questo fascicolo accompagna le riflessioni di De Benedetto), il PNRR rivolge questa critica allo stesso sistema di prevenzione della corruzione: «occorre semplificare le norme della legge n. 190 del 2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; e le disposizioni del d.lgs. n. 39 del 2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico». Il documento intende d'altra parte incidere anche sulle «disposizioni sulla trasparenza che prevedono – tra l'altro – obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati», e del pari sulle «norme che contemplan ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative».

Al di là di queste previsioni, cui ancora non è stato dato seguito, è il «clima» che accompagna il piano di ripresa a segnare costanti arretramenti rispetto alla complessiva strategia anticorruzione e, forse ancora più a fondo, rispetto all'idea di amministrazione che questa sottintendeva. In una dinamica nella quale non è stata indifferente la «saldatura» tra anticorruzione e appalti pubblici, l'idea di un'amministrazione in grado di «ben fare» se liberata da (tutte le) forme di controllo, vincoli, e responsabilità, sembra ammiccare a numerosi provvedimenti di portata spesso dichiaratamente temporanea o derogatoria ma non meno in grado di incidere sulla cultura complessiva e sulla trama a regime del sistema amministrativo.

Il problema, che però già la sfida della «messa a terra» del PNRR ci propone con forza, è che programmi, progetti, investimenti, passano attraverso le amministrazioni e ne presuppongono una qualità e vitalità

“minima”: in assenza della quale non bastano le procedure per quanto le si costruisca più libere, snelle o accelerate.

6. Passando al secondo dei due acronimi richiamati, va detto che alcune riforme, di “accompagnamento” al PNRR, sembrano però in termini operativi in grado di indebolire in modo rilevante i pilastri del sistema di prevenzione, riducendone la vitalità e deviandone la traiettoria. Di questo rischio si avvertono varie tracce negli scritti di questo fascicolo, sia con riferimento a meccanismi che allo stesso impianto di *governance* che fa capo all’ANAC, ma qualche parola in più merita di essere spesa per il piano integrato di attività e organizzazione – PIAO.

Nel riflettere sul sistema dei piani di prevenzione, Monteduro, Moi e Liburdi, mostrano le potenzialità del modello di gestione del rischio delineato dalla legge n. 190 e quindi sviluppatosi attraverso le indicazioni contenute nel piano nazionale di amministrazione. Io stesso, in uno scritto di poco tempo addietro in questa Rivista (con A. Nieli²²), riflettevo sui «bagliori al tramonto» di un impianto dalle evidenti potenzialità ma troppo presto stravolto da riforme successive poco meditate o comunque di dubbia coerenza ed utilità: questo discorso merita forse di essere approfondito. In effetti, proprio nel momento in cui il sistema dei piani anticorruzione iniziavano a evolvere da una prima fase di mera *compliance* e di messa a regime del modello, e le sollecitazioni del piano nazionale (specie grazie al PNA 2019²³) meglio cominciavano a richiedere un adeguamento sostanziale al rischio legato al contesto interno ed esterno, il legislatore ha scelto di intervenire sull’impianto stesso dei piani di prevenzione attraverso il loro assorbimento nel Piano integrato di attività e organizzazione.

Il quadro, complesso ma sin qui coerente e in progressivo miglioramento e irrobustimento anche per il maturare di competenze nelle amministrazioni, è stato infatti interessato (e messo a dura prova) dal decreto-legge n. 80 del 2021, così come convertito dalla legge n. 113 dello stesso

²² E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra potenzialità e ridimensionamento*, in questa *Rivista*, 1, 2022, p. 117 ss.

²³ ANAC, Approvazione in via definitiva del Piano nazionale anticorruzione 2019 (PNA 2019), delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.

anno, che ha previsto, di norma, l'assorbimento del piano triennale di prevenzione di ciascuna amministrazione in un più complessivo «Piano integrato», che è predisposto e aggiornato annualmente e ha tra l'altro l'obiettivo di definire «gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione con il Piano nazionale anticorruzione».

La scelta del legislatore è stata dunque quella di introdurre un piano più ampio, volto ad assorbire (o forse meglio raccogliere) numerosi piani (il piano delle performance, il piano delle azioni positive, il piano dei fabbisogni, il piano di digitalizzazione, il piano di accessibilità, ecc.) in un unico documento programmatico. L'idea è chiaramente quella di una (presunta) semplificazione attraverso l'integrazione dei diversi piani in un unico documento, ma l'effetto, se colto dalla prospettiva dell'anticorruzione, è che il piano di prevenzione perde autonomia e visibilità divenendo una sottosezione del PIAO.

Per quanto la normativa tenga fermo, come visto, il ruolo di indirizzo di ANAC attraverso il PNA, la parte del PIAO relativa all'anticorruzione risentirà inevitabilmente del fatto di essere inserita in un documento più ampio rispetto al quale le funzioni di regolazione e di indirizzo non sono dell'Autorità ma del Dipartimento della funzione pubblica.

Il sistema è ancora in via di prima attuazione e si compone comunque di due fonti fondamentali: da un lato (a semplificare il quadro normativo consentendo al PIAO di sviluppare la sua funzione di integrazione in un sistema di regole meno denso) un d.P.R. di delegificazione, dall'altro (a definirne in positivo i contenuti) un decreto ministeriale chiamato a definire un «piano-tipo».

Sul primo versante, il d.P.R. 30 giugno 2022, n. 81, ha disposto la soppressione degli adempimenti assorbiti nel PIAO; contiene inoltre una serie di disposizioni di coordinamento e affida al Dipartimento della funzione pubblica (e all'ANAC per quanto attiene ai profili di prevenzione della corruzione), il monitoraggio sull'effettiva utilità di adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel PIAO, per individuare eventuali ulteriori disposizioni da semplificare.

Sul secondo versante, il d.m. 22 giugno 2022 del Ministro per la Pubblica amministrazione Renato Brunetta ha definito i contenuti del Piano integrato e la struttura del documento e quindi il posto del piano di prevenzione della corruzione: secondo il modello prefigurato dal Dipartimento della funzione pubblica, il PIAO si sviluppa anzitutto attraverso una sua sezione, quella «valore pubblico, performance e anticorruzione» che è il cuore del documento, nella quale rientrano le sottosezioni del «valore pubblico», delle «performance» e dei «rischi corruttivi e trasparenza». Ai sensi dell'art. 3 del d.m., dunque, la sottosezione rischi corruttivi e trasparenza resta affidata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, sulla base degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo, e in conformità alle indicazioni del Piano nazionale anticorruzione e degli altri atti di regolazione generali adottati dall'ANAC nell'esercizio delle sue funzioni in materia.

7. L'attuazione di questo modello ne ha rivelato le evidenti criticità ed anche alla luce delle prime esperienze applicative, pare chiaro che le amministrazioni sono di fronte a una sfida non semplice, che riguarda (non solo, ma) in particolare la “tenuta” della strategia di prevenzione della corruzione.

Da un lato, nella logica della semplificazione, si auspica un documento snello e leggibile che però rischia così di perdere una parte rilevante dei contenuti già richiesti al piano di prevenzione (discorso che vale anche per altri documenti, come il piano delle performance). Dall'altro, nella logica della prevenzione, si richiede una sottosezione in grado di mantenere un alto livello di dettaglio analitico per quanto attiene sia alla mappatura dei processi che alla definizione delle misure.

Le due esigenze (di sinteticità e allineamento agli obiettivi di valore pubblico, da un lato, di analiticità e orientamento ai fattori di rischio, dall'altro) non sono però tra loro conciliabili, a ben vedere non lo è la messa in stretta integrazione delle esigenze di “risultato” con quelle di protezione. Pur con tutte queste riserve, va colta positivamente l'attenzione al tema della integrazione organizzativa tra le diverse priorità e sfide che le riforme pongono alle amministrazioni. Spesso il legislatore ha proposto finalità (e relativi piani) che si sono stratificate, affidate a distinti uffici e di frequente in difficile dialogo: il PIAO si confronta con

un'esigenza di integrazione che già era stata valutata da ANAC nel PNA 2019 e che la dottrina aveva già avvertito, ma lo fa forse in modo troppo semplicistico, quasi brutale, col rischio di una perdita importante delle finalità sottese ai diversi documenti programmatori assorbiti.

Vista dal lato dell'amministrazione, il PIAO introduce ulteriori livelli di complessità in un momento che è già di sovraccarico per le strutture amministrative, ma la questione va colta, ai nostri fini, soprattutto rispetto alle difficoltà che produce sul sistema di prevenzione: il fatto è che se si aderisce alla lettura che ha visto nel sistema dei piani il baricentro del complessivo sistema di prevenzione, e nella logica dell'orientamento organizzativo al rischio la chiave per la costruzione del sistema di prevenzione, una riforma che incide così pesantemente sul piano di amministrazione, che di questo è lo snodo, è tutt'altro che secondaria e banale.

8. Lo scenario, come mostra bene la vicenda delle riforme promesse (del PNRR) e di quelle praticate (del PIAO), è in ogni caso coerente con la lettura problematica, dalla quale siamo partiti, delle tendenze recenti del sistema di prevenzione della corruzione.

Certo vanno però colte le sollecitazioni ad una ridefinizione di approccio, secondo coordinate che devono necessariamente incorporare maggiormente le esigenze di semplicità/valore pubblico/risultato nelle stesse linee evolutive dell'anticorruzione.

In effetti, se colta nella sua essenza di strategia di buona amministrazione, l'anticorruzione è naturalmente coerente e funzionale al buon andamento, non solo all'imparzialità: in questo senso, superate le secche della stagione attuale, un eventuale rilancio delle politiche anticorruzione non potrà che legarsi alla migliore ricerca di un diverso equilibrio, in una prospettiva di legalità efficiente che è però l'inveramento e non la negazione dell'anticorruzione.

Le linee di sviluppo, al momento incerte anche se non esauribili certo nel confuso procedere della legislazione nazionale, vanno dunque ricercate a valle di un bilancio, che è l'occasione per mettere meglio a fuoco le luci e le ombre, i pregi e i limiti, le cose da salvare e quelle da ripensare, di un percorso oramai decennale. L'utilità di un consuntivo discende dall'esigenza di un miglioramento della strategia, rifuggendo da soluzioni (come pure si potrebbero trarre dal PNRR) liquidatorie; resta

fermo in questo senso l'ammonimento di Merloni e Vandelli: «in definitiva, nessuna politica di prevenzione della corruzione può presentare la minima possibilità» se non muove dal riconoscimento della gravità di fenomeni e non si abbandona «ogni approccio propagandistico, estemporaneo, partigiano, per fondarsi su basi comuni che puntino su coerenti politiche di lungo periodo»²⁴.

Il decennio breve dell'anticorruzione ci pone di fronte a correzioni necessarie, a punti forti e criticità, ma ci propone con forza anzitutto l'esigenza di mantenere una rotta. L'oramai acquisita consapevolezza rispetto agli effetti nefasti della corruzione²⁵, la cui portata va ben oltre il pregiudizio della spesa pubblica ed è anzitutto formidabile ostacolo alla missione che la Costituzione affida al sistema pubblico, ed alle amministrazioni, di rimozione dei fattori di disuguaglianza²⁶, porta con sé l'esigenza di fare un'adeguata manutenzione del sistema di anticorruzione, specie nel suo versante di prevenzione amministrativa che proprio perché più giovane va accompagnato e rinforzato, correggendone se del caso le storture ma sostenendone la crescita.

²⁴ F. MERLONI, L. VANDELLI, *Introduzione. Prevenzione e repressione della corruzione: aprire una nuova pagina*, in *Id* (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010, p. 31.

²⁵ Per la «minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni e i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto» (così dal *Preambolo* della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione - UNCAC).

²⁶ Così, ad esempio, il *Progetto di Raccomandazione del Parlamento Europeo al Consiglio e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente la corruzione e i diritti umani* (2021/2066(Ini)), afferma che «la corruzione colpisce in modo sproporzionato gli individui e i gruppi più vulnerabili ed emarginati della società, violando il diritto alla non discriminazione e impedendo loro, in particolare le donne, la parità di accesso alla partecipazione politica, ai servizi di base e pubblici, alla giustizia, alle risorse naturali, all'occupazione, all'istruzione, alla sanità e all'alloggio».