

## Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato

Enrico Carloni,  
Alessandra Nieli

*Il saggio analizza l'esperienza dei piani di prevenzione della corruzione, ad un decennio dalla loro introduzione da parte della legge 6 novembre 2012, n. 19, per riflettere sulle potenzialità dello strumento nelle strategie di contrasto della criminalità organizzata e delle infiltrazioni mafiose. La natura "sistemica" del piano, l'approccio organizzativo a partire dal "contesto", la logica di fondo di gestione dei rischi di illegalità, lo rendono idoneo a svolgere un ruolo significativo in questa prospettiva, per quanto l'esperienza attuativa mostri evidenti limiti. Le potenzialità, largamente inesprese, dello strumento, si confrontano però ora criticamente con la riforma che, introducendo un piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), sembra ridurre l'autonomia e la portata innovativa delle politiche di anticorruzione nelle amministrazioni pubbliche.*

### 1. Premessa<sup>1</sup>

Nel discorso sulle misure di contrasto amministrativo della criminalità organizzata, specie di stampo mafioso, un posto di rilievo spetta (o spetterebbe naturalmente, e logicamente) ai presidi di anticorruzione: questo già solo per l'evidente connessione tra i due fenomeni patologici e per la presenza di un sistema di prevenzione della corruzione particolarmente strutturato, che fa capo alle funzioni dell'ANAC e, a livello decentrato, alla figura del responsabile di prevenzione della corruzione e trasparenza. In effetti se i due fenomeni sono strettamente legati, funzionali l'uno all'altro e in grado (fino a porsi in "simbiosi" in alcuni

<sup>1</sup> Il saggio è frutto di un lavoro comune, sono in ogni caso da attribuire a A. NIELI il paragrafo 5, a E. CARLONI i paragrafi restanti.

contesti<sup>2</sup>) di rafforzarsi reciprocamente, allora contrastare la corruzione significa anche combattere queste altre forme criminali. Se la presenza di criminalità organizzata costituisce un fattore di rafforzamento delle dinamiche corrotte, che trovano nelle mafie o nel crimine organizzato occasioni di stimolo e competenze utili al loro realizzarsi e consolidarsi, allora l'anticorruzione non può d'altra parte trascurare, per sua missione specifica, questo "contesto" nel suo proporsi di contenere i fenomeni di corruzione.

Questa sfida riguarda nel suo complesso la "strategia" di contrasto della corruzione<sup>3</sup>, condotta a livello governativo e parlamentare e non solo per la sua parte affidata ad organi specializzati. Ma riguarda certo in modo specifico il sistema nel quale, nell'ordinamento italiano, si articola il tentativo di contenimento della corruzione attraverso l'azione sinergica dell'Autorità anticorruzione e delle singole amministrazioni: il sistema dei piani di prevenzione della corruzione.

Nel quadro del sistema dell'anticorruzione<sup>4</sup> (o, più correttamente, della prevenzione della corruzione), un posto di rilievo è in effetti affidato ai piani di prevenzione che del sistema sono uno dei "pilastri"<sup>5</sup>. Piani arti-

<sup>2</sup> Si v. in questo senso D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Bologna, Il Mulino, 2021, spec. pp. 194-196, dove si esaminano le condizioni per un "nesso simbiotico", e si indagano quattro meccanismi di scambio tra mafie e sistema politico istituzionale (*ivi*, spec. pp. 192-194).

<sup>3</sup> Se di "strategia" in senso complessivo può parlarsi: manca in Italia un documento (una "National Anticorruption Strategy": sul punto cfr. in chiave comparata E. CARLONI, R. CANTONE, *Limits of corruption repression and new prevention policies*, in E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From repression to prevention*, Cham, Springer, p. 5 ss.) che sostanzi la politica di contrasto della corruzione come politica di Governo e Parlamento, mentre un approccio coerente al tema non si coglie nei grandi documenti di *policy* che caratterizzano la stagione attuale, come il Piano di ripresa e resilienza. Il Piano nazionale anticorruzione di ANAC (v. *infra*) è un documento di natura diversa, dal momento che si pone a livello attuativo come atto di indirizzo per le singole pubbliche amministrazioni.

<sup>4</sup> Su questo "sistema" per tutti cfr. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2022; si v. anche F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Roma, Donzelli, 2020; B. NERI, *Manuale di diritto dell'anticorruzione e della trasparenza*, Napoli, ES, 2021; F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, 5, 2015. Cfr. anche B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, Maggioli, 2016.

<sup>5</sup> Cfr. in questo senso es. R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, Feltrinelli, 2018, *passim* ma spec. p. 85: «il primo pilastro della strategia di prevenzione

colati su due livelli: ad un piano nazionale di indirizzo (piano nazionale anticorruzione - PNA), la cui redazione è affidata all'Autorità nazionale anticorruzione<sup>6</sup>, si legano, nell'impianto della l. n. 190/2012<sup>7</sup>, i piani di amministrazione (piani triennali di prevenzione della corruzione e trasparenza – PTPCT), cui la legge affida in particolare il compito di fornire «una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione» e di indicare «gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio»<sup>8</sup>. L'importanza del Piano triennale di prevenzione della corruzione è spesso rimarcata tra i commentatori del disegno italiano di anticorruzione<sup>9</sup> maturato grazie alla (e a valle della) legge “Severino”, di cui ci si avvicina a celebrare proprio in questo anno il decennale. Sviluppando le indicazioni formulate dall'Autorità nazionale anticorruzione con il piano nazionale, in un percorso evolutivo spesso sottovalutato nel dibattito scientifico su questi temi e in effetti ancora debole, i piani anticorruzione di amministrazione hanno a volte esplorato le proprie potenzialità di strumento in grado, grazie alla propria capacità di con-

della corruzione [risiede] nella previsione per ogni singola amministrazione della necessità di dotarsi di uno specifico piano».

<sup>6</sup> Questo, in particolare, dopo le modifiche che hanno ridefinito il rapporto tra Autorità e Dipartimento per la funzione pubblica: si v. sul punto es. I. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità nazionale anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>7</sup> Sulla legge n. 190 del 2012 ed i suoi primi provvedimenti attuativi, per tutti, v. B.G. MATTARELLA, M. PELLISERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, 2013; R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2015; M. D'ALBERTI (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016; M. NUNZIATA (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, Carocci, 2017; A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2019. In una prospettiva comparata, cfr. E. CARLONI (a cura di), *Fighting corruption through administrative measures*, Perugia, 2019; E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and fighting corruption in Europe. From repression to prevention*, Cham, Springer, 2021.

<sup>8</sup> Art. 1, c. 5, lett. a) della l. n. 190/2012.

<sup>9</sup> Cfr. R. CANTONE, E. CARLONI I, *La prevenzione della corruzione e la sua autorità*, in *Diritto pubblico*, 2017, p. 903 ss.; C. TUBERTINI, *Piani di prevenzione della corruzione e organizzazione amministrativa*, in *JusOnline*, 2016, 3, p. 135 ss.; v. già F. MERLONI, *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, in *Ragiusan*, 2015, 369-370, p. 9 ss.; cfr. anche R. BARTOLI, *I piani e i modelli organizzativi anticorruzione nei settori pubblico e privato*, in *Diritto penale e processo*, 11, 2016, p. 1507 ss.; F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Diritto penale e processo*, 2013, 8S, p. 4 ss.

formare l'organizzazione e definire le modalità di azione pubblica<sup>10</sup>, di contrastare l'illegalità con la quale le amministrazioni si confrontano e, per questa via, si sono proposti come soluzione che, almeno in potenza, può assumere un rilievo significativo nella prospettiva del contenimento di situazioni che vanno anche al di là della sola corruzione.

D'altra parte, anche dall'ambito dell'Unione europea giungono importanti sollecitazioni in questo senso: nella Relazione della Commissione europea del 2014<sup>11</sup> si sottolinea la necessità che l'ordinamento italiano presidi in modo efficace l'illegalità, specie a livello di enti territoriali, «attraverso misure per la prevenzione della corruzione che siano in grado di promuovere la trasparenza e di contrastare i conflitti di interesse, le infiltrazioni della criminalità organizzata, la corruzione e il malaffare, sia nelle cariche elettive sia nell'apparato amministrativo»<sup>12</sup>.

A questa esigenza, che è di rafforzamento e integrazione delle politiche anticorruzione e delle strategie di contrasto della criminalità, corrisponde un lento maturare di risposte a livello decentrato, attraverso i piani di prevenzione: questo tramite un generale recepimento del modello, ma anche grazie ad una sperimentazione ancora episodica, che però fornisce possibili coordinate di risposta al problema da tempo avvertito a livello (non solo) europeo.

Però, proprio nel momento in cui il sistema dei piani di anticorruzione iniziavano ad evolvere da una prima fase di “mera *compliance*” (e di messa a regime del modello), e le sollecitazioni del piano nazionale meglio cominciavano a richiedere un adeguamento sostanziale al rischio legato al contesto interno ed esterno in cui si sviluppa l'azione amministrativa, quel legislatore “schizofrenico” di cui parlava Vandelli nel suo sempre attuale volumetto sulle “psicopatologie” delle riforme quotidiane<sup>13</sup>, ha ben pensato di mettere su una linea secondaria, se non ancora su un

<sup>10</sup> Cfr. es. A. CASABONA, “*Compliance*” e prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Modelli organizzativi e profili di responsabilità, in *JusOnline*, 2021, p. 63 ss.

<sup>11</sup> Commissione europea, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Relazione dell'Unione sulla lotta alla Corruzione*, COM (2014) 38 final, Annex 12.

<sup>12</sup> Cfr. ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, delibera del 13 novembre 2019, n. 1064.

<sup>13</sup> L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane. Le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie*, Bologna, Il Mulino, 2006.

binario morto, l'impianto stesso dei piani di prevenzione attraverso il loro "assorbimento" nel piano integrato di attività e organizzazione – PIAO<sup>14</sup>. È proprio su questo crinale, di "prime luci" che rischiano però di essere anche le ultime, segnali di ciò avrebbe potuto essere con diversa attenzione da parte del legislatore e in parte della stessa Autorità anticorruzione – che, in particolare, dopo il nuovo piano del 2019 non ha proseguito nell'innovazione<sup>15</sup> e quindi nell'accompagnamento del processo, ma che già prima non aveva esplorato a fondo il nesso tra prevenzione della corruzione e contrasto della criminalità attraverso i piani –, che si colloca questo scritto.

Da un lato, primi "bagliori": di per sé non tardivi (se pensiamo al fatto che l'impianto dei piani di prevenzione è una novità assoluta della legge del 2012 e la loro messa a regime ha comportato il maturare di competenze prima assenti nelle amministrazioni), ma comunque fuori tempo a fronte del mutare delle maree riformatrici prepotentemente spostatesi sulle esigenze di semplificazione e rapidità di azione pubblica.

Bagliori che mostrano, in sostanza, un potenziale ancora largamente inespresso, e questo attraverso una pratica della legalità che proprio attraverso il piano di prevenzione ha trovato modo di assumere una prospettiva sistematica e organizzata: il piano anticorruzione come momento di emersione di una tensione al contrasto di fenomeni criminali diversi, come occasione per dare corpo a forme variegiate di ricerca di risposta ad un problema avvertito di illegalità, come sperimentazione locale di meccanismi di legalità e trasparenza che vanno al di là di

<sup>14</sup> Col decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113 è stato introdotto il PIAO, il Piano integrato di attività e organizzazione, con lo scopo di raccogliere i diversi strumenti di programmazione di tipo organizzativo (ivi compreso il Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza, il Piano delle performance, Piano di digitalizzazione, ecc.) in un Piano unico.

<sup>15</sup> L'ANAC, con scelta invero poco condivisibile specie in un momento in cui la stessa funzione di anticorruzione è messa in discussione (e quindi in un momento in cui ne va piuttosto rafforzata l'efficacia e la capacità di coniugare legalità ed efficienza, proprio per rispondere al meglio a queste obiezioni: si v. in questo senso le indicazioni contenute nel PNRR) in luogo dei previsti Aggiornamenti 2020 e 2021, «considerate le profonde e sistematiche riforme» in corso «ha ritenuto per il momento di limitarsi, [...] a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del piano triennale» (<https://www.anticorruzione.it/-/piano-nazionale-anticorruzione-gli-aggiornamenti>). Nel momento in cui si chiudono le bozze di questo lavoro, l'ANAC ha sottoposto a consultazione il PNA 2022-2024.

quelli presenti nel panorama legislativo. Una pratica che è anche un vademecum, ancora troppo scarno, di soluzioni possibili e percorribili, anche e proprio perché già percorse. Una pratica che però, anche nelle sue migliori manifestazioni, è spesso ignorata nel discorso pubblico e scientifico<sup>16</sup>, e finisce per rimanere confinata in singole esperienze e nella sezione “amministrazione trasparente” dell’ente che l’ha sperimentata, senza riuscire a proporsi come possibile modello, come soluzione generalizzabile, ma godendo al più di una circolazione per imitazione che è tanto limitata quanto occasionale.

Dall’altro lato, un “tramonto”: con l’auspicio di risultare ingenerosi e pessimisti, il rischio di un forte indebolimento del sistema dei piani di prevenzione, e della complessiva funzione di anticorruzione dentro le amministrazioni, è evidente in più passaggi della nuova disciplina del “piano integrato”, e nella logica complessiva che lo anima. Con questa ulteriore riforma ci confronteremo nella parte conclusiva di questo lavoro, ma va detto sin d’ora che la scelta del legislatore di introdurre un “piano integrato” volto ad assorbire (o forse meglio “raccolgere”) numerosi piani<sup>17</sup> in un unico super-piano, il piano anticorruzione perde autonomia e visibilità divenendo una “sotto-sezione”<sup>18</sup> del piano

<sup>16</sup> Cfr. L. SEGATO, *Valutazione dei contenuti e proposte per il miglioramento della qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione (PTCP)*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1, 2020, p. 481 ss.; V. ALLEGRI, Y. LAI, I. CECCHETTI, *La collaborazione tra comuni e il suo impatto sulla qualità dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione: un’analisi empirica*, in *Azienda Pubblica*, 2018, p. 165 ss.; sistematici nel verificare le tendenze generali di *compliance* ed effettività gli studi promossi da ANAC, ed in particolare quelli curati da F. MONTEDUTO, con F. MERLONI (*Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2017-2019*, Roma, 2017; *Rapporto sull’evoluzione della qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017 / 2017-2019*, Roma, 2017); nonché, per le società in controllo pubblico, quello curato da A. DE CHIARA (*L’attuazione della disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza da parte delle Società in controllo pubblico – 2016 -2017*, Agropoli (SA), 2018).

<sup>17</sup> Il Piano integrato di attività ed organizzazione (PIAO), introdotto dal cosiddetto “Decreto Reclutamento” (art. 6 d.l. n. 80/2021), intende riunire tutta la programmazione relativa a organizzazione dei dipendenti, formazione e gestione risorse umane; le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti (esclusi gli istituti scolastici) dovranno dunque riunire in quest’unico atto tutta la programmazione finora inserita in piani differenti.

<sup>18</sup> Secondo il modello di “piano-tipo” prefigurato dal Dipartimento della funzione pubblica, il PIAO si articola in una sezione 1 che contiene i dati anagrafici dell’amministrazione, in una sezione 2 (che ne è il cuore) nel quale rientrano le sotto-sezioni del “valore pubblico”, delle “performance” e dei “rischi corruttivi e trasparenza”, e quindi in una sezione 3 relativa a orga-

integrato di attività e organizzazione (“PIAO”). Una riforma che muove dall’obiettivo, certo apprezzabile, di integrare, appunto, obiettivi e finalità diverse, sin qui spesso letti in modo separato e discordante, ma porta con sé anche la perdita di autonomia e di centralità di specifici piani e, in particolare, del piano di prevenzione della corruzione. Con l’effetto (o comunque con il rischio) di interrompere una dinamica espansiva, di cui si avvertivano i primi segnali, di sperimentazione, che indicavano un percorso nel quale appunto si coglieva un ruolo per i piani di prevenzione a garanzia di più ampie esigenze di legalità e, non ultimo, di contrasto della criminalità.

## 2. Corruzione e altre forme di illegalità e criminalità

La l. n. 190/2012 ha posto le fondamenta di un sistema che, in coerenza con importanti stimoli internazionali<sup>19</sup>, intende intervenire non solo in un’ottica repressiva, ma *in primis* con una logica preventiva rispetto ai fenomeni di corruzione e illegalità. La legge è titolata proprio in questo senso, per quanto il concetto-chiave che orienta lo sviluppo dell’intero corpo normativo sia chiaramente quello di “corruzione”.

Il primo dubbio da porsi è dunque proprio quello del perimetro di azione della legge e degli istituti che ne discendono e quindi rispondere a due domande: se questo impianto possa, da un lato, farsi carico di più complessive esigenze di contrasto di un’illegalità che non si esaurisce nella “corruzione”, e, dall’altro, possa coerentemente orientarsi per divenire funzionale al contenimento di forme più gravi di criminalità, come quelle di stampo mafioso.

Va chiarito, anzitutto, che la legge “anticorruzione” non è solo una legge volta al contrasto dei reati di corruzione, o dei “fatti corruttivi”. È in

nizzazione e capitale umano (a sua volta articolata in sotto-sezioni) ed infine in una sezione 4 relativa al monitoraggio.

<sup>19</sup> Cfr. per tutti N. PARISI, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Dir. com. scambi int.*, 2-3, 2016, p. 185 ss.; OECD, *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*, Paris, OECD, 1999; J. HUTHER, A. SHAHA, *Anticorruption Policies and Programs: A framework for Evaluation. Policy Research Working Paper*, n. 2501, Washington DC, 2000; 2000, A. GRAVACAR, T. PRENZIER, *Understanding and Preventing Corruption*, Palgrave, London, 2013; A. CERILLO MARTINEZ, J. PONCE (a cura di), *Preventing Corruption and Promoting Good Government and Public Integrity*, Bruxelles, Bruylant, 2017.

termini più ampi che, sin dal titolo, la legge si rivolge anche al contrasto della “illegalità”, disciplinando i compiti di «prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione»<sup>20</sup>: così in particolare per l’Autorità nazionale anticorruzione, tenuta a riferire annualmente al Parlamento «sull’attività di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione»<sup>21</sup>, ma anche per lo stesso Dipartimento per la funzione pubblica (pure “oscurato” dall’ANAC nella *governance* di questi processi anche in seguito a riforme successive che hanno concentrato sull’Autorità i compiti in materia, ma ora tornato in auge grazie al PIAO), chiamato a coordinare «l’attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale»<sup>22</sup>.

Questa prospettiva è ben rappresentata da alcuni istituti, chiaramente orientati a operare per il contrasto di fenomeni illegali diversi dalla “sola” corruzione: basti pensare alla disciplina del *whistleblowing* (volto a contenere “illeciti”<sup>23</sup>, a loro volta definiti in modo molto ampio<sup>24</sup>), o alle ipotesi di inconferibilità per reato previste dal d.lgs. n. 39/2013 (che riguardano tutti i reati contro la pubblica amministrazione<sup>25</sup>). Peraltro i reati riconducibili ad una nozione ampia di corruzione “penale”, vale a dire i «fatti di corruzione» (con connessi doveri di segnalazione all’ANAC da parte del pubblico ministero<sup>26</sup>) o le «condotte di natura corruttiva»

<sup>20</sup> Art. 1, c. 1, l. n. 190/2012.

<sup>21</sup> Art. 1, c. 2, lett. g), l. n. 190/2012.

<sup>22</sup> Art. 1, c. 4, l. n. 190/2012.

<sup>23</sup> Per quanto riguarda il concetto di “condotta illecita”, il legislatore usa tre definizioni diverse. L’art. 54- *bis*, co. 1, stabilisce che oggetto della denuncia sono le “condotte illecite”; nel titolo della legge si parla di “reati o irregolarità”; nella rubrica dell’art. 1 si fa riferimento semplicemente ad «illeciti».

<sup>24</sup> Si v. ANAC, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell’art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, delibera del 9 giugno 2021, n. 469.

<sup>25</sup> Cfr. d.lgs. n. 39/2013 art. 3, c. 1.

<sup>26</sup> La legge 27 maggio 2015, n. 69 ha integrato l’articolo 129, c. 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, disponendo che il presidente dell’ANAC sia destinatario delle informative del pubblico ministero quando quest’ultimo esercita l’azione penale per “fatti di corruzione”,

che impongono la misura della rotazione straordinaria<sup>27</sup>, abbracciano una serie di ipotesi di illecito penalmente rilevante abbastanza estesa. Anche ammettendo un'accezione penale "larga", il sistema dell'anticorruzione intende in ogni caso ricomprendere fenomeni di illegalità che non coincidono con la sola "corruzione" (o con "fatti di corruzione" o "condotte di natura corruttiva"): questo è tanto più evidente se pensiamo alle nozioni di "corruzione amministrativa" che ci suggeriscono vari documenti che fondano l'impianto della prevenzione della corruzione, spesso richiamata nel discorso pubblico ed anche in quello scientifico. C'è, in sostanza, un'idea di contenimento di forme di illegalità e di "*maladministration*", che intende rivolgersi in modo particolarmente esteso a situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino «comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico»<sup>28</sup>. Una corruzione, riprendendo le parole dell'allora Ministro Patroni Griffi nel presentare il rapporto che porterà alla legge n. 190 (e quindi nell'illustrarne la filosofia di fondo) della quale «si coglie una accezione ampia», che «esorbita dai confini tracciati dalla fattispecie penale, comprendendo episodi che si risolvono nel risvolto in negativo dell'integrità pubblica», ancorché questo in ragione della volontà di «incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni della corruzione e su fattori che ne favoriscono la diffusione»<sup>29</sup>.

ad intendere i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319 quater, 320, 321, 322, 322-bis, 34-bis, 353 e 353-bis del c.p.

<sup>27</sup> Cfr. ANAC, *Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*, delibera del 26 marzo 2019, n. 215.

<sup>28</sup> Così ANAC, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati*, PNA 2019, cit. p. 17.

<sup>29</sup> Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella p.a. (c.d. "Commissione Garofoli"), cui si deve il *Rapporto. La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Roma, 2011; questa Commissione è stata istituita con decreto del Ministro della funzione Pubblica del 23 dicembre 2011. Le parole sono tratte dalla *Premessa*, *ivi*, p. 7. Si noti che anche a livello europeo viene segnalata l'esigenza di misure volte a contenere condotte illecite legate ad un abuso di funzioni pubbliche a vantaggio di interessi privati, anche se non necessariamente configurabili come illeciti penali (cfr. spec. Commissione europea, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report*, COM (2014)38, 2014.

Si tratta di un approccio che presenta vantaggi e rischi: si avverte in particolare il timore di un'accezione così ampia da far sfumare le specificità delle dinamiche di reato in fenomeni di semplice inefficienza, che in particolare porta con sé il pericolo di un atteggiamento sin troppo "morbido" al problema, e quindi inadatto a contenere le vicende più gravi (quali ad esempio l'infiltrazione mafiosa). È presente, però anche, il rischio, opposto, di un approccio "pan-penalistico"<sup>30</sup>, teso ad approcciare come vicende al fondo criminali anche dinamiche di semplice inefficienza. A ben vedere, però, questi rischi discendono soprattutto dal mancato corretto inquadramento delle dinamiche di prevenzione, che sono per loro natura particolarmente pervasive e attente anche ad aspetti in sé privi di un'autonoma rilevanza e lesività ma idonei a favorire il verificarsi dell'evento che si intende scongiurare.

La prospettiva che connota il sistema di prevenzione consente, in ogni caso, di abbracciare un fascio di condotte di diversa rilevanza e gravità, ma così facendo permette sicuramente di intercettare anche vicende criminali in sé particolarmente gravi anche se non necessariamente coincidenti con la corruzione in senso tecnico. All'interno di accezioni così ampie di corruzione rientrano dunque i fenomeni più gravi di rapporto con organizzazioni criminali e quindi le ipotesi di reato legate all'associazionismo di stampo mafioso.

Fattispecie di questo tipo sono dunque rilevanti nel percorso della prevenzione amministrativa della corruzione, ma non è espressamente a queste (e al loro contenimento) che guardano le misure di prevenzione, che si rivolgono invece al contrasto della corruzione nella sua accezione penale. All'interno di misure dunque rivolte a evitare il verificarsi di fenomeni diversi, a volte autonomamente configurabili in termini di reato ma più spesso semplicemente "brodo di coltura" di vicende criminali, è infatti alla "corruzione" (come specifico insieme di reati di tipo corruttivo)

<sup>30</sup> La critica in questo senso ad un'idea di anticorruzione pervasiva e criminalizzatrice (che riguarda anche il sistema di prevenzione) è diffusa: la questione si incentra spesso sul nesso tra Anticorruzione e contratti pubblici (v. es. S. TORRICELLI, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla "corruzione"*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2018, p. 953 ss.), ma riguarda complessivamente a volte il sistema dell'anticorruzione in sé (es. M. DELSIGNORE M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2019, p. 61 ss.).

che si orientano, e guardano, i meccanismi e le responsabilità definite dal sistema della l. n. 190/2012: questo è esplicitato chiaramente dalla stessa legge, la quale afferma che il responsabile di prevenzione della corruzione (RPCT) «in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato» ne risponde «salvo che provi [...] di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano» [...] e «di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano»<sup>31</sup>.

Questa previsione orienta chiaramente il senso del piano, come strumento che attraverso il contenimento della *maladministration*, dell'illegalità, persino della semplice inefficienza e certo delle infiltrazioni criminali, intende però anzitutto evitare il verificarsi di ipotesi di "corruzione" di cui queste possono essere intesi come fattori abilitanti.

Questo non significa dunque che l'anticorruzione non tenga in considerazione i fenomeni criminali più gravi, ma questo avviene all'interno di una logica diversa, che, al fondo, li coglie in modo frammentario e "secondario" (in quanto a loro volta fattori di corruzione<sup>32</sup>). Peraltro, proprio studi sul rapporto tra corruzione e criminalità organizzata tendono a mettere in risalto anzitutto il ruolo che svolge la corruzione nel favorire la penetrazione criminale – un dato che pare prevalente, anche rispetto all'altro aspetto del rapporto, vale a dire l'influenza della criminalità organizzata come fattore che favorisce la corruzione<sup>33</sup>.

Non mancano, certo, previsioni che saldano più strettamente anticorruzione e contrasto di altri fenomeni criminali, specie di stampo mafioso, ma i diversi reati determinano effetti comuni più per la loro percepita gravità (che ne determina il rilievo rispetto all'applicazione di specifici

<sup>31</sup> Si v. l'art. 1, c. 12 della l. n. 190/2012.

<sup>32</sup> Sullo stretto rapporto tra corruzione e criminalità di stampo mafioso, cfr. Center for the Study of Democracy, *Examining the links between corruption and organised crime*, 2010, che prende a riferimento soprattutto il caso italiano ([http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf)).

<sup>33</sup> Cfr. *ivi*; questo studio è richiamato dalla Commissione europea, per la quale appunto «è soprattutto la corruzione diffusa nella sfera sociale, economica e politica a attrarre i gruppi criminali organizzati e non già la criminalità organizzata a causare la corruzione» (*Annex 12, Allegato sull'Italia*, cit., p. 4).

meccanismi) che non perché inquadrabili all'interno di una comune strategia di prevenzione.

Per quanto non particolarmente risaltanti, i collegamenti tra meccanismi di anticorruzione e esigenze di contrasto di altri fenomeni criminali sono in ogni caso presenti nel sistema delle misure di prevenzione. Così, in materia di rotazione del personale, questo istituto "indirettamente" (per via del richiamo alle ipotesi disciplinare dal d.lgs. n. 235/2012) opera non solo per reati di corruzione in senso proprio, ma anche in presenza delle ipotesi di reato previsti dal decreto "Severino" e quindi in particolare a fronte di ipotesi di reato di tipo associativo, o legate ad associazionismo di stampo mafioso, ivi compreso lo scambio elettorale politico mafioso, o connesse a finalità di terrorismo.

Non manca, in ogni caso, una specifica attenzione delle riforme anticorruzione a vicende criminali di stampo mafioso.

Così, in materia di appalti, la legge anticorruzione disciplina espressamente questioni come l'infiltrazione mafiosa negli appalti – disciplinando le c.d. "*white list*"<sup>34</sup>, e individuando le attività particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa<sup>35</sup>. Questa attenzione al tema è confermata dai poteri riconosciuti all'ANAC, e in particolare al suo Presidente, in materia di commissariamento di imprese, secondo la disciplina datane dal d.lgs. n. 90/2014, art. 32: un istituto, questo, nel quale intervengono Prefettura e Autorità anticorruzione, che opera in presenza di vicende di tipo corruttivo, ma anche a fronte di interdittive antimafia, nel quale più che altrove si integrano le logiche dell'anticorruzione e dell'antimafia.

Anche l'istituto della vigilanza collaborativa è stato valorizzato, in alcuni casi, in contesti a forte infiltrazione criminale: è il caso dell'affiancamento ai commissari straordinari da parte dell'ANAC, come nel caso del Comune di Vittoria per il quale è stato sottoscritto un apposito protocollo tra l'Autorità ed il Commissario straordinario dopo lo scioglimento degli organi dell'ente a causa di infiltrazioni criminali.

L'approccio di prevenzione amministrativa per il contrasto della criminalità organizzata, specie di stampo mafioso, conosce d'altra parte si-

<sup>34</sup> Cfr. art. 1, c. 52, l. n. 190/ 2012.

<sup>35</sup> Così all'art. 1, c. 53, l. n. 190/2012.

gnificativi sviluppi, da diverso versante, proprio nel campo degli appalti pubblici: qui, nell'ottica di rafforzare i presidi di legalità, si prevedono vari meccanismi che consentono di operare con misure graduali, di natura ora anche prettamente preventiva o anticipatoria rispetto al rischio di misure più gravose e afflittive, in presenza di segnali di "rapporti" tra imprese e sodalizi criminali. Il riferimento è all'articolo 94-*bis* del d.lgs. n. 159/2011<sup>36</sup>, introdotto dal d.l. n. 152/2021<sup>37</sup>, che prevede, all'emergere di segnali di «agevolazione occasionale»<sup>38</sup>, l'intervento del Prefetto che può disporre l'introduzione di modelli di organizzazione e gestione in grado di contribuire a prevenire reati, sulla scorta del d.lgs. n. 231/2001<sup>39</sup>.

### ***3. Piani di prevenzione del rischio di corruzione e contrasto della criminalità***

La letteratura, anche più recente, sulla corruzione "come sistema", ci mostra, attingendo ad una ricca casistica, come corruzione e criminalità organizzata, specie di stampo mafioso, siano formidabili alleate e compagne di strada. Un sistema di prevenzione della corruzione orientato al rischio non può, dunque, non tenere conto di altre vicende criminali, né ignorare il contesto nel quale opera l'amministrazione sul versante, ad esempio, dei rischi di infiltrazione mafiosa.

L'impianto dei piani di prevenzione si rifà a un modello che ha le sue radici nelle misure elaborate nel quadro delle regole di standardizzazione

<sup>36</sup> *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.*

<sup>37</sup> S.v. d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*), convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233.

<sup>38</sup> Così dispone la prima parte del c. 1 dell'art. 94-*bis*: «il prefetto, quando accerta che i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, prescrive all'impresa, società o associazione interessata, con provvedimento motivato, l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, di una o più delle seguenti misure: a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-*ter* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale [...]».

<sup>39</sup> Si noti, nel meccanismo, l'assenza di un raccordo con la *governance* dell'anticorruzione, a segnalare, di nuovo, uno "scollamento" tra le misure di contrasto della criminalità di stampo mafioso e quelle volte al contrasto della "ordinaria" corruzione. Il tema si lega però anche alla perdita di ruolo dell'ANAC nel quadro del PNRR e delle riforme volte alla sua attuazione.

ISO per la gestione del rischio (e, nello specifico, del rischio corruzione), da un lato, e nelle misure di tipo organizzativo sperimentate per le imprese nel quadro della disciplina del d.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità penale d'impresa: da qui un approccio che è orientato, da un lato, "al rischio" (secondo un percorso che passa per l'analisi delle attività e delle funzioni, l'identificazione dei rischi di corruzione che le interessano, la determinazione del livello di rischio tollerabile, il confronto tra la soglia di corruzione tollerabile e quella in essere, la decisione di "mitigazione del rischio" ove necessario, la selezione delle misure più idonee alla luce di una valutazione "costi-benefici"), e, dall'altro, alla predisposizione di soluzioni organizzative e all'identificazione di responsabilità che discendono dal verificarsi dell'evento che le misure preventive, se adeguate e correttamente vigilate, dovrebbero scongiurare. Proprio l'esperienza sviluppata in ambito privato dal "modello 231" ne mostra la capacità espansiva: al modello organizzativo e alla sua *governance* la legge ha via via affidato la gestione e prevenzione di numerose ipotesi di reato, ulteriori e diverse da quella "corruzione" che ne era stata l'origine. Una capacità espansiva dell'approccio di prevenzione che merita attenzione: una volta strutturato un modello di prevenzione orientato al rischio, non è innaturale chiedergli di farsi carico di ulteriori esigenze di prevenzione connesse a rischi ulteriori, salvo l'esigenza di valutare la coerenza di questo ampliamento di finalità, l'efficacia delle misure rispetto ai nuovi obiettivi, il rischio di sovraccarico che ne deriva.

Nel modello definito dalla legge n. 190/2012, al piano di indirizzo dell'ANAC segue il piano di prevenzione di ciascuna amministrazione, cui spetta il compito di adattare e rendere vincolanti gli indirizzi dell'ANAC, attraverso misure calibrate alle caratteristiche dell'organizzazione, al suo rischio complessivo (definito attraverso un'analisi del contesto esterno ed interno), e al rischio specifico proprio di ogni operazione o procedura: come affermato dalla legge "Severino", le pubbliche amministrazioni definiscono «un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio».

Secondo quanto previsto della l. 190/2012, art. 1, c. 9, il piano di prevenzione delle singole amministrazioni dunque risponde a più esigenze:

individuare le attività, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali «è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti»; prevedere, per le attività ad alto rischio, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione; prevedere, con particolare riguardo a queste stesse attività, obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione; definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti; definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali situazioni di conflitto di interesse; individuare obblighi di trasparenza "ulteriori" rispetto a quelli già previsti dalla legge. Queste misure (secondo un elenco esemplificativo ed aperto, che sta alle singole amministrazioni implementare e integrare in base alle specifiche esigenze) costituiscono in termini operativi il cuore del piano di prevenzione, che mediante queste mira a "gestire" il rischio di corruzione<sup>40</sup>.

L'ANAC, in questo contesto, dispone del potere di ordinare «l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni» ovvero «la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani».

Il piano triennale di amministrazione è adottato, sempre dopo un processo partecipativo, da parte degli organi politici di vertice, ma è redatto essenzialmente da un alto funzionario (di norma un dirigente e negli enti locali il segretario comunale) incaricato della funzione di "responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza" (RPCT).

La finalizzazione delle misure anticorruzione al contenimento di altri fenomeni criminali è presente, ma in modo prevalentemente implicito,

<sup>40</sup> Secondo l'impianto definito dalla legge n. 190, l'Autorità anticorruzione potrà vigilare sul rispetto delle specifiche misure così come previste dal piano di amministrazione (l'ANAC, infatti "esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni).

nel disegno della l. n. 190/2012 e nei principali provvedimenti attuativi, ivi compresi in particolare i piani anticorruzione e i loro aggiornamenti. Se analizziamo le indicazioni fornite alle amministrazioni attraverso il Piano nazionale anticorruzione, iniziamo a trovare espliciti riferimenti ai rischi connessi a contesti criminali e infiltrazioni mafiose con l'aggiornamento 2015 al PNA: certo, già il primo PNA del 2013 richiedeva una gestione del rischio attenta ai fattori umani e culturali, e quindi ad un contesto nel quale operano attori «che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione»<sup>41</sup>, ma è con l'aggiornamento del 2015 che troviamo espliciti riferimenti, ad esempio, al fenomeno mafioso. Nel definire i rischi in ragione del “contesto”, si fa qui espresso riferimento esemplificativo a «un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso», e si chiarisce che «il dato è molto rilevante ai fini della gestione del rischio di corruzione, perché gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali»<sup>42</sup>.

Questa esigenza, di attenzione al contesto e al contempo di risposta differenziata proprio in ragione di questo, è rimarcata con il PNA 2016: qui l'Autorità, nell'elaborare un proprio e nuovo Piano, ha scelto di seguire un approccio “settoriale”<sup>43</sup>, affiancando ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica, approfondimenti tematici per specifiche amministrazioni e ambiti di materie determinati. L'impianto complessivo tende quindi a far corrispondere alle peculiarità delle diverse amministrazioni misure organizzative e di contrasto specifiche: «l'obiettivo è stato quello di superare un'impostazione uniforme valutando fattori e

<sup>41</sup> Allegato n. 6 al PNA 2013, *Piano Nazionale Anticorruzione P.N.A.*, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, adottato con delibera CIVIT n.72/2013.

<sup>42</sup> ANAC, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, determinazione del 28 ottobre 2015, n. 12, p. 16.

<sup>43</sup> A partire dal PNA 2016 l'ANAC ha affiancato ad indicazioni generali, di carattere metodologico, strategico e comunque comune alle diverse amministrazioni, «approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno», in questi termini v. ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 7.

cause di corruzione in contesti differenti»<sup>44</sup>; un metodo che ha trovato conferma a livello legislativo con la novella, introdotta dal d.lgs. 97/2016, dell'art. 1, co. 2-*bis* della legge anticorruzione, che prevede che il Piano nazionale anticorruzione individua i rischi di corruzione e i relativi rimedi «anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti». Le angolazioni da cui cogliere queste indicazioni sono due: da un lato, le misure di prevenzione vanno calibrate in relazione alle specificità degli enti, dall'altro, queste vanno definite sulla base di specificità legate ai settori di intervento. Le due cose non si escludono, né si esauriscono l'una nell'altra.

Un approccio “per settori” è stato inaugurato con l'aggiornamento al PNA del 2015 e quindi sviluppato con il PNA 2016 e poi in occasione degli Aggiornamenti PNA 2017 e PNA 2018 (salvo poi ritornare sulle indicazioni generali e metodologiche con il PNA 2019). Tra i settori nei quali emerge una specifica attenzione all'azione della criminalità, specie di stampo mafioso, e quindi nei quali le misure anticorruzione devono farsi carico di contenere entrambi i fenomeni, un ruolo di spicco è rivestito da quello, trasversale alle diverse amministrazioni, dei contratti pubblici. Si è visto che già nella stessa l. n. 190/2012 le due problematiche sono avvertite nella loro connessione, e in questo senso muovono anche le indicazioni del PNA: gli indirizzi forniti mostrano specifica attenzione al rischio di infiltrazione mafiosa, specie nel campo dei rifiuti, con indicazioni mirate rispetto al rischio di partecipazione di imprese con punti di contiguità con la criminalità organizzata (cd. Ecomafie)<sup>45</sup> e alla predisposizione di protocolli antimafia<sup>46</sup>.

#### ***4. Analisi del contesto e predisposizione delle misure di contrasto***

Le indicazioni fornite dall'ANAC attraverso i piani nazionali orientano l'attività delle amministrazioni in due momenti fondamentali, e le rendono in grado di intercettare, e quindi gestire attraverso le misure di prevenzione, fenomeni di criminalità anche di tipo mafiosa.

<sup>44</sup> Così ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 8.

<sup>45</sup> Si v. di nuovo ANAC, *Aggiornamento 2015 al PNA*.

<sup>46</sup> Si v. in questo senso v. ANAC, *Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*, delibera del 21 novembre 2018, n. 1074, p. 134.

Il primo è quello di analisi del contesto interno ed esterno, che è un passaggio importante, anche se spesso gestito in modo formalistico da parte delle amministrazioni, nel complessivo processo di *risk assessment* che connota il Piano triennale di prevenzione di ciascun ente.

Un primo collegamento con altri meccanismi di contrasto della criminalità si lega al ruolo delle prefetture: in più circostanze (così, ad esempio, nel definire le indicazioni generali sulla redazione dei piani con il PNA del 2013 e poi di nuovo con il PNA del 2019, ma anche nel fornire indirizzi specifici ai piccoli comuni e alle città metropolitane, con l'Aggiornamento del 2016<sup>47</sup>), l'ANAC ha ribadito il ruolo delle prefetture, previsto dal comma 6 della stessa l. n. 190/2012<sup>48</sup>, nel «supporto tecnico e informativo»<sup>49</sup> per l'analisi del contesto e nel complesso nell'assistenza agli enti locali «ai fini dell'elaborazione della propria strategia di prevenzione»<sup>50</sup>.

Secondo quanto suggerito dalla stessa Autorità, in occasione dell'Aggiornamento PNA del 2015, ai fini dell'analisi di contesto, i responsabili di prevenzione della corruzione potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>51</sup>, ma anche fare riferimento alla propria Prefettura (che, di nuovo, a questo fine «potrà fornire [...] un supporto tecnico anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali»<sup>52</sup>).

Nell'aggiornare le proprie indicazioni per la redazione dei piani di prevenzione di amministrazione con il PNA 2015, l'ANAC si è soffermata sull'analisi di contesto esterno, che «ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera», con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, crimi-

<sup>47</sup> V. ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2016*, delibera del 3 agosto 2016, n. 831; cfr. anche l'Aggiornamento 2018 al PNA, nel definire le indicazioni di semplificazione per i piccoli Comuni.

<sup>48</sup> Disposizione che prevede che «ai fini della predisposizione del piano triennale per la prevenzione della corruzione, il Prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali».

<sup>49</sup> Cfr. ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2016*, es. p. 43.

<sup>50</sup> Cfr. Civit, *Piano Nazionale Anticorruzione 2013*, p. 19.

<sup>51</sup> Queste presentate al Parlamento dal Ministero dell'interno e pubblicate sul sito della Camera dei deputati (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.).

<sup>52</sup> ANAC, *Aggiornamento 2015 al PNA*, p. 16.

nologiche, sociali ed economiche del territorio che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

Nell'esemplificare l'importanza di questa analisi, volta a «comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta», l'ANAC propone proprio il caso di «un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso», evidenziando come da fattori di questo tipo discendano conseguenze evidenti sui processi di gestione del rischio anzitutto a causa dello stretto nesso tra criminalità organizzata e corruzione<sup>53</sup>.

Le indicazioni metodologiche per la redazione dei piani di amministrazione sono state riformate in occasione del PNA 2019, con indirizzi in ogni caso non discordanti quanto ad analisi del contesto esterno: in un processo che si articola ora su tre tappe (raccolta dei dati rilevanti da fonti esterne; loro interpretazione; estrazione degli elementi utili), l'ANAC evidenzia che tra le varie fonti esterne utilizzabili «particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio [...], alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione»<sup>54</sup>.

Il verificarsi di vicende criminali, specie se di tipo organizzato o che coinvolgono le amministrazioni, determina dunque un effetto sul contesto e, per questo tramite, sulle stesse misure di prevenzione che dovranno essere calate e calibrate anche in ragione di questi elementi.

La qual cosa, però, nel quadro delle indicazioni metodologiche fornite dal PNA del 2013, non riusciva a tradursi automaticamente in un innalzamento del livello di rischio delle singole procedure (o “processi”, seguendo la terminologia del piano nazionale). La metodologia di mappatura dei processi e attribuzione a ciascuno di essi di un proprio “livello di rischio”, che è il percorso che permette di calare sulle specifiche attività di un ente il rischio avvertito, irrobustendo quindi le procedure più esposte,

<sup>53</sup> ANAC, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, p. 16: «gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali».

<sup>54</sup> Si v. ANAC, *Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 11.

proteggendole con le misure ritenute più adeguate, secondo il PNA del 2013 seguiva un modello relativamente semplice: per quanto si tratti, come chiarito successivamente dall'ANAC (a partire dal PNA del 2015) di un approccio da interpretare con flessibilità, sono il verificarsi di episodi di *maladministration* nell'ente ma soprattutto i caratteri oggettivi della procedura quanto a valore del bene che ne è oggetto e margini di discrezionalità rimessi all'amministrazione, a determinare il livello di rischio da attribuire a ciascun "processo". In questo modello, certo, assume un rilievo la "storia criminale" dell'ente, ma non necessariamente emerge in modo immediato la questione del "contesto" (più ampio) nel quale l'ente si trova ad operare. Diverso il discorso con la nuova metodologia proposta dal PNA 2019 (con la quale è superata espressamente quella proposta in sede di PNA 2013): l'approccio scelto ora, di tipo "qualitativo", suggerisce di prestare attenzione ad una serie di fattori "abilitanti" degli eventi corruttivi, «ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione». Come specifica ANAC, l'analisi di questi fattori «consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi».

In questo nuovo approccio, è la presenza di questi "fattori" a determinare il livello di rischio delle singole attività, e gli indicatori che permettono di riconoscerli divengono più articolati, qualitativi e complessi: tra quelli proposti esemplificativamente da ANAC troviamo di nuovo la presenza di episodi pregressi (la «manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata»), ma ora anche il «livello di interesse "esterno"», ad intendere «la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio»<sup>55</sup>. È chiaro il collegamento tra contesto esterno e interessi esterni: nel complesso, in ogni caso, il processo di gestione del rischio dovrebbe tradursi in misure di anticorruzione che siano calibrate sull'ambiente nel quale si trova ad operare l'amministrazione.

L'Autorità nazionale anticorruzione è tornata diverse volte, attraverso interventi normativi, sull'importanza dell'analisi del contesto sollecitando

<sup>55</sup> Di nuovo si v. l'*Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 34.

le amministrazioni ad utilizzare dati ufficiali provenienti dall'Istat, dall'Università e centri di studio per studiare i fenomeni presenti sul territorio e che possono indebitamente influenzare il sistema amministrativo. Solo attraverso un'attenta analisi del contesto le amministrazioni possono mappare il rischio e definire misure ulteriori che «non essendo obbligatorie per legge, sono rese obbligatorie dal loro insieme nel Piano»<sup>56</sup>.

Il piano anticorruzione accompagna questo processo di valutazione e le conseguenti misure di *risk assessment* poste in essere: così, ad esempio, chiedendo che «venga fornita evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla rilevazione di aree di rischio da esaminare prioritariamente, alla identificazione di nuovi eventi rischiosi, alla elaborazione di misure di prevenzione specifiche»<sup>57</sup>. Un buon piano di prevenzione della corruzione non può non essere, date queste indicazioni e queste premesse, anche un piano di contenimento delle infiltrazioni mafiose e criminali, di messa in trasparenza di interessi opachi che alimentano le diverse forme patologiche che mettono in pericolo la capacità delle amministrazioni di raggiungere i suoi obiettivi di valore pubblico.

### ***5. Esperienze, criticità e risposte nei piani di prevenzione***

L'analisi delle esperienze sviluppate dalle pubbliche amministrazioni rivela diversi approcci alla sfida dell'integrazione tra le politiche e le misure anticorruzione e quelle rivolte al contrasto del rischio criminale. Con una chiara oscillazione, tra casi nei quali l'integrazione è mancata e casi di messa in comunicazione di soluzioni e meccanismi.

L'integrazione mancata emerge da una serie di esperienze che, proprio in ragione di un contesto particolarmente critico, avrebbero richiesto ben altra capacità di sperimentazione e innovazione nell'utilizzo degli strumenti di anticorruzione, ed in particolare dall'esperienza degli enti interessati da fenomeni di infiltrazione mafiosa o inseriti in contesti caratterizzati dalla presenza (tradizionale, o più recente) di reti mafiose.

<sup>56</sup> Dipartimento della funzione pubblica, *Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione. Allegato 1*, p. 14.

<sup>57</sup> *Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 12.

Così nei Comuni commissariati (ex art. 143 TUEL) per infiltrazione mafiosa, dove invece proprio grazie alle misure anticorruzione sarebbe possibile rispondere ad uno dei limiti dei meccanismi di commissariamento, vale a dire il loro intervenire sugli organi rappresentativi senza incidere sul tessuto burocratico spesso esso stesso compromesso. Proprio in questi ambiti, nei quali ragionevolmente ci si aspetterebbe che i comuni interessati dal commissariamento abbiano innovato il piano in funzione al rischio già manifestatosi, emergono limiti del sistema di prevenzione, a conferma del fatto che i piani di prevenzione, quali piani che al fondo definiscono la “qualità” dell’amministrazione, paiono in grado di operare meglio proprio nei contesti in cui l’amministrazione ha un livello di qualità adeguato ed è quindi in condizione di migliorarsi e correggersi. Nei contesti istituzionali più compromessi, in sostanza, anche la capacità di reazione da parte dell’amministrazione attraverso la revisione ed il rafforzamento dei piani di prevenzione appare inadeguata<sup>58</sup>.

Un esempio è dato da alcuni Comuni della Regione Calabria, dove il fenomeno del commissariamento è particolarmente diffuso. Così per il Comune di Gioia Tauro (commissariato nel 2017 per infiltrazione ma-

<sup>58</sup> Vi sono altri casi di commissariamento in cui si colgono limiti quanto a capacità delle amministrazioni di innovare il Piano rispetto al rischio. Così per il Comune di Cropani [commissariato nel 2017], dove il Piano, nella sua parte introduttiva, sembra rispecchiarsi in quello del Comune di Pescia (Comune di Cropani, *Piano triennale di Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza 2017-2019*; cfr. Comune di Pescia, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2017-2019*), il che tradirebbe un approccio meramente formalistico tanto più grave in ragione delle evidenti criticità dell’ente e quindi dell’importanza di un approccio che si articoli a partire dall’analisi del contesto di riferimento dell’ente. Nello stesso Piano, peraltro, si avverte la carenza di misure idonee e un’incompleta mappatura dei processi (Comune di Cropani, *Piano triennale di Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza 2017-2019*, pp. 19-24). Anche il Piano adottato per il triennio 2018-2020, anno successivo al commissariamento, sembra non rispondere al rischio di infiltrazione già manifestatosi: infatti, nonostante siano state mappate le aree a rischio rese obbligatorie dal Piano nazionale anticorruzione, non vi si riscontrano misure antimafia (Comune di Cropani, *Approvazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2018-2020 e relativi allegati*). Un ulteriore esempio, in tal senso, è fornito dal Comune di Vittoria [commissariato nel 2018] il quale dispone di misure antimafia generali, e dunque non idonee a prevenire il rischio, che si collocano nell’osservazione del Codice antimafia e anticorruzione adottato nel 2009 dalla regione Sicilia e nell’espletamento dei controlli antimafia nelle gare dei lavori pubblici (Comune di Vittoria, *Piano triennale anticorruzione e della trasparenza. Anno 2018-2020*, pp. 3-14). Il commissariamento del 2018 sembra confermare l’inefficacia delle misure antimafia, le quali rimangono però invariate anche nel Piano adottato per il triennio 2019-2021 (Comune di Vittoria, *Aggiornamento Piano 2019-2021*) e nei Piani successivamente adottati (sia per il triennio 2020-2022, sia per il triennio 2021-2023).

fiosa): analizzando i Piani sia prima che dopo il commissariamento si evince il mancato utilizzo da parte dell'amministrazione dei piani come strumenti programmatici attraverso cui elaborare misure di prevenzione idonee al contesto di riferimento. Un primo elemento da richiamare è legato alla mancata rotazione del personale quale strumento di prevenzione idoneo a prevenire il possibile rischio di attivazione di dinamiche corruttive in alcuni settori come quello economico finanziario che ha permesso il consolidarsi di rapporti<sup>59</sup>. Altro elemento critico del piano è da ricondurre alla scarsa analisi del contesto: il Piano 2016-2018, anno prima del commissariamento eludeva del tutto l'analisi del contesto esterno e dunque le variabili esterne in grado di influenzare indebitamente l'attività amministrativa<sup>60</sup>: è solo con il Piano 2019-2021, che l'amministrazione, ma ancora con alcune lacune, fa riferimento al contesto esterno e dunque alla presenza sul territorio dell'organizzazione criminale che penetra il tessuto sociale<sup>61</sup>.

L'esperienza sopra citata mostra la limitata capacità dell'amministrazione di adottare misure di prevenzione che siano coerenti con il contesto di riferimento. Nello specifico, in alcune realtà locali come quella appena descritta, l'obiettivo sarebbe quello di ospitare all'interno del piano non solo misure di prevenzione della corruzione ma anche misure che siano idonee a prevenire il rischio di infiltrazione mafiosa. La possibilità di inglobare nel piano misure di prevenzione legate ad altri fenomeni di malaffare è resa possibile grazie alla flessibilità del piano il quale riesce a contenere quanti più misure possibili legate ad aspetti diversi che però dialogano tra di loro. Poiché ancora oggi l'interesse delle organizzazioni criminali è quello di «insediarsi nella pubblica amministrazione per capire ogni forma di indebito privilegio, soffocando il libero sviluppo del tessuto socio-politico ed economico e il democratico funzionamento degli organi

<sup>59</sup> Comune di Gioia Tauro, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2018-2020*, p. 22.

<sup>60</sup> Comune di Gioia Tauro, *Piano Triennale per la prevenzione e la repressione della corruzione della illegalità e piano della trasparenza amministrativa 2016-2018*.

<sup>61</sup> Comune di Gioia Tauro, *Piano Triennale di prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2019/2021*.

rappresentativi»<sup>62</sup>, è necessario, quanto auspicabile, che le amministrazioni utilizzino gli strumenti di prevenzione nella forma più ampia e trasversale possibile. Per tali ragioni, in contesti come quelli appena descritti, risulta fondamentale una piena integrazione tra l'anticorruzione e l'antimafia al fine di rafforzare la politica di prevenzione. Si tratta di mettere in dialogo tra di loro le misure di prevenzione al fine di ampliare e irrobustire il sistema di prevenzione del suo complesso. Sembra invece che le amministrazioni interessate dal commissariamento per infiltrazione mafiosa non riescano a sposare, attraverso il piano, una politica di prevenzione più ampia, volta a far dialogare le misure di prevenzione su diversi versanti lasciando posto ad una mancata integrazione e ad un mancato dialogo, in questo caso, tra l'anticorruzione e l'antimafia.

Un ulteriore esempio del mancato dialogo tra anticorruzione e antimafia è rappresentato dal Comune di Lamezia Terme commissariato nel 2017. Il piano adottato dalla Commissione straordinaria per il triennio 2018-2020 sembra essere privo di elementi significativi, tra cui una robusta analisi del contesto esterno<sup>63</sup>. Il rischio di infiltrazione già manifestatosi impone all'amministrazione, attraverso il piano, di innalzare il rischio e di conseguenza elaborare misure di prevenzione che possano contenere il rischio di ulteriori fenomeni di malaffare. È solo a partire dal triennio 2021-2023 che il piano si arricchisce dell'analisi del contesto esterno, la quale evidenzia la presenza massiccia sul territorio della criminalità organizzata e la necessità di rendere impermeabile il tessuto amministrativo, attraverso misure pensate per un efficace presidio delle attività più esposte al rischio di corruzione e/o condizionamento criminale<sup>64</sup>. Dallo studio del piano, però, non risultano misure ulteriori rilevanti sul fronte antimafia. La mancata integrazione tra anticorruzione e antimafia e il mancato dialogo tra le due dimensioni dipende da molteplici fattori. Uno, richiamato dal piano stesso, è la carenza di risorse umane che di

<sup>62</sup> Ministero dell'interno, *Relazione del Ministero dell'Interno al Parlamento. Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, Il semestre 2014, p. 18.

<sup>63</sup> Comune di Lamezia Terme, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2018/2020*.

<sup>64</sup> Comune di Lamezia Terme, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023*, pp. 8-9.

fatto causa notevoli ed oggettive difficoltà nella gestione dell'attività dei servizi<sup>65</sup>. Affinché siano elaborate delle misure di prevenzione idonee e affinché ci sia integrazione e dialogo tra i due fenomeni è necessario impegnare quante più risorse umane possibili nell'elaborazione e nella pianificazione delle misure. La carenza delle persone diviene, di fatto, un ostacolo al pieno sviluppo delle politiche di prevenzione: in termini più complessivi il problema che si avverte è duplice. Da un lato, certo, le carenze organizzative e l'infiltrazione che spesso riguarda il tessuto amministrativo non meno di quello politico rendono difficile per le amministrazioni auto-riformarsi attraverso il piano. Dall'altro, però, si coglie anche una scarsa attenzione al piano di prevenzione e alle sue potenzialità da parte delle stesse amministrazioni commissariali, quasi a segnalare una difficoltà di comunicazione tra la filiera dell'intervento straordinario e quello delle misure ordinarie di prevenzione amministrativa. In altri casi, invece, è possibile osservare come vi sia un dialogo tra anticorruzione e antimafia, attraverso l'adozione dei piani. Una valida esperienza è stata maturata dal comune di Messina, che a partire dal 2017, in coerenza con i dati emersi dall'analisi del contesto, approva il Regolamento per «l'attuazione delle politiche antimafia» recante anche «misure di contrasto alla corruzione, al gioco d'azzardo, al racket e sostegno alle imprese che denunciano»<sup>66</sup>. Il regolamento risponde all'esigenza di proteggere l'amministrazione da fenomeni di malaffare data la complessità del contesto esterno interessato dal fenomeno mafioso "Cosa Nostra". Tuttavia, la presenza sul territorio della variabile mafiosa rappresenta un indicatore di rischio corruttivo relativamente ad alcuni processi mappati dal piano<sup>67</sup>. Accanto al regolamento, il Comune di Messina istituisce nel 2017 un Osservatorio Antimafia che ha l'obiettivo di monitorare, al fine del censimento, il reale uso dei beni sequestrati e confiscati alla mafia presenti sul territorio; di collaborare con l'amministrazione comunale per

<sup>65</sup> Comune di Lamezia Terme, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023*, p. 12.

<sup>66</sup> Comune di Messina, *Regolamento Attuazione politiche antimafia. Misure di contrasto alla corruzione, al gioco d'azzardo, al racket e sostegno alle imprese che denunciano*, delibera di Consiglio Comunale n. 60/C del 21 novembre 2017.

<sup>67</sup> Città Metropolitana di Messina, *Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della Trasparenza 2018-2020*, pp. 30-31.

l'adozione di iniziative di prevenzione e formazione rivolte ai giovani con specifiche attenzione ai quartieri e alle scuole con maggiore disagio economico e sociale; vigilare sull'applicazione e sulle possibili infrazioni della «Carta di Avviso Pubblico»; verificare l'attuazione ed eventuali violazioni del regolamento con conseguente segnalazione al responsabile di prevenzione della corruzione<sup>68</sup>.

Attraverso il regolamento, l'antimafia, l'antiracket e misure di prevenzione sul gioco d'azzardo confluiscono in un unico strumento che diviene parte integrante del piano e la cui osservazione delle misure è resa obbligatoria dal piano stesso, garantendo una visione integrale dei fenomeni. In questo caso si può parlare di *integrazione aperta*, declinabile su due aspetti. Il primo è riconducibile alla flessibilità del piano e alla sua capacità di inglobare ulteriori misure riferite a fenomeni come il racket, l'usura, il gioco d'azzardo e l'infiltrazione mafiosa. Tale flessibilità la si deduce anche dal compito affidato al responsabile di prevenzione della corruzione, il quale non diviene oramai solamente destinatario di segnalazione di violazioni relative al piano ma anche alle violazioni relative al regolamento. Il secondo aspetto è riconducibile agli *stakeholders* coinvolti nella politica di prevenzione. L'Osservatorio è composto dal Sindaco, da due rappresentanti del Consiglio comunale (espressione delle forze di maggioranza e minoranza), da un rappresentante della camera di commercio, da un rappresentante per ogni associazione antiracket e antiusura<sup>69</sup>. Il coinvolgimento degli *stakeholders* consente di vigilare sul fenomeno, che può colpire l'amministrazione e la società, da diverse prospettive attraverso un dialogo tra le diverse misure di prevenzione che si dirigono verso l'interno cioè verso l'amministrazione ma anche verso l'esterno e dunque verso la società civile. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione diviene dunque lo spazio attraverso il quale programmare e rendere obbligatorie misure elaborate e pensate per fronteggiare il rischio non solo corruttivo ma anche legato ad altri fenomeni a cui è esposta l'amministrazione.

<sup>68</sup> Comune di Messina, *Regolamento Attuazione politiche antimafia*, cit.

<sup>69</sup> Comune di Messina, Articolo 20, Titolo V, *Regolamento Attuazione politiche antimafia*, cit.

Un ulteriore esempio di integrazione aperta e di dialogo tra le materie di prevenzione è rappresentato dal Comune di Catania. A partire dal 2018 i Piani triennali di prevenzione della corruzione e trasparenza della Città metropolitana di Catania si arricchiscono di un'ulteriore sezione contenente il Piano antifrode adottato dall'amministrazione in qualità di Autorità urbana<sup>70</sup>. Il Piano antifrode integra la strategia di prevenzione della corruzione, rafforzandola anche sotto il profilo metodologico<sup>71</sup>. L'amministrazione comunale ha tratto i massimi vantaggi dal Piano che diviene anche Piano antifrode, ampliando, di fatto, l'approccio metodologico affiancando ed integrando il sistema di prevenzione della corruzione al sistema antifrode, rafforzando la prevenzione sui processi più a rischio, come quelli dei contratti pubblici. Dunque l'amministrazione matura l'idea che l'adesione ai programmi comunitari comporti un innalzamento del rischio non solo corruttivo ma anche di frode che viene mappato e gestito attraverso il Piano. A differenza degli esempi sopra citati in cui l'integrazione avviene mediante un dialogo tra l'anticorruzione e l'antimafia attraverso l'istituzione di Osservatori e Commissioni, in questo caso si può parlare di integrazione e piena flessibilità del Piano rispetto alle tematiche affrontate e alle misure di prevenzione elaborate sia sul fronte dell'anticorruzione che sul fronte antifrode le quali dialogano tra di loro, ampliando sia il monitoraggio che la prevenzione del rischio. Esperienze significative maturano poi in contesti di più recente emersione di fenomeni mafiosi, nei quali la risposta del tessuto istituzionale e amministrativo appare spesso più robusta. Esemplare già il caso di Roma, dove le vicende di Mafia Capitale costituiscono uno stimolo al rafforzamento delle misure di prevenzione e dove il Piano di prevenzione mostra ora una particolare attenzione al contesto esterno, che evidenzia un tessuto permeato da più reti mafiose e criminali che la cui pressione si avverte in particolare sulle risorse destinate alla

<sup>70</sup> Così individuata per la gestione del programma comunitario "PON METRO 2014-2020"; cfr. Comune di Catania, *Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e Piano Antifrode 2018 - 2020*, p. 6.

<sup>71</sup> Comune di Catania, *Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e Piano Antifrode 2018 - 2020*, p. 12.

realizzazione di opere pubbliche<sup>72</sup> e negli affidamenti diretti resi necessari (o consentiti) nell'ambito della gestione dell'emergenza Covid-19<sup>73</sup>. Evidente è in ogni caso la tendenza al rafforzamento dell'attenzione ai fenomeni mafiosi nell'analisi di contesto in realtà del centro-nord colpite o anche solo lambite da vicende di infiltrazione mafiosa: così, ad esempio, nel Comune di Perugia (dove nel 2020 è istituita una Commissione consiliare di indagine sulle infiltrazioni mafiose in seguito alle prime risultanze dell'inchiesta Rinascita Scott che mostrava un'infiltrazione della 'ndrangheta in Umbria), il Piano di prevenzione della corruzione 2021-2023<sup>74</sup> contiene ventisei riferimenti al fenomeno mafioso e alle misure di trattamento dei rischi connessi, mentre il Piano 2018-2020<sup>75</sup> ne conteneva solo sette e tutti, in termini più generici, nell'analisi di contesto esterno. Considerazioni analoghe valgono ad esempio per il comune di Parma, dove il Piano di prevenzione 2021-2023<sup>76</sup> è denso di riferimenti al radicamento mafioso evidenziato dall'inchiesta Aemilia. Riferimenti che poi si traducono in mappatura del rischio e misure di gestione, con evidenziazione del nesso mafie-corruzione che emerge con riferimento alle attività della stazione unica appaltante<sup>77</sup>.

Si coglie, in questi casi, un evidente dialogo tra repressione penale e meccanismi di prevenzione, che dunque non assume rilievo solo per i reati di corruzione in senso proprio.

Il comune di Mantova nel 2017 istituisce un Osservatorio perenne sulla legalità il cui compito è quello di raccogliere e analizzare i dati sulle forme di criminalità tradizionali ed emergenti; elaborare progetti di educazione e di comunicazione per la prevenzione e la sensibilizzazione al tema della

<sup>72</sup> Roma Capitale, *Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza 2021-2022-2023*, p. 39.

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 38.

<sup>74</sup> Comune di Perugia, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2021-2023*.

<sup>75</sup> Cfr. es. Comune di Perugia, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2018-2020*.

<sup>76</sup> Comune di Parma, *Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza 2021-2023*, che contiene 32 riferimenti al fenomeno mafioso.

<sup>77</sup> Si v. l'*Allegato 1 al Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza*, relativo alla Mappatura dei processi e graduazione rischio corruttivo.

legalità e di ricercare buone pratiche nella promozione della legalità<sup>78</sup>. Anche in questo caso è possibile parlare di integrazione aperta in quanto l'obiettivo dell'Osservatorio è quello di trattare il tema della legalità nel suo complesso, abbracciando diversi fenomeni come quello della corruzione, della criminalità organizzata, del racket e dell'usura che, in questo caso, dialogano tra di loro. Questo lo si intuisce anche dagli attori coinvolti nella politica di prevenzione e di osservazione dei fenomeni in oggetto<sup>79</sup>. Le misure elaborate ed individuate dall'Osservatorio e le rendicontazioni diventano parte integrante del piano che diviene il mezzo attraverso il quale dare attuazione e programmare misure che lo stesso piano rende obbligatorie. Tuttavia, anche in questo caso è possibile parlare di integrazione aperta sia sul fronte delle misure pianificate e dei fenomeni mappati, sia sul fronte degli *stakeholders* coinvolti nell'osservazione dei fenomeni di malaffare che possono interessare l'amministrazione. Infine, in altri contesti locali, rispetto alle esperienze maturate, è possibile fare riferimento anche ad esempi di integrazione chiusa. Si può parlare di integrazione chiusa quando ci si trova dinanzi ad un dialogo tra anticorruzione e altri fenomeni attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione ma senza un pieno coinvolgimento degli *stakeholders*. Ad esempio, il Comune di Bollate istituisce nel 2016 una "Commissione Antimafia politiche per la promozione della legalità del contrasto alla corruzione e alle mafie" che ha l'obiettivo di intensificare l'azione di contrasto ai fenomeni mafiosi e di corruzione sensibilizzando la popolazione attraverso iniziative politiche di informazione, formazione ed incontri con Associazioni, Forze dell'ordine, Prefettura e Questura e soggetti interessati a contribuire al contrasto delle mafie con particolare attenzione al mondo della scuola<sup>80</sup>. L'elemento che distingue la Commissione Antimafia del Comune di Bollate dagli Osservatori del Comune di Mantova e di Messina è da ricondurre alla

<sup>78</sup> Comune di Mantova, *Osservatorio perenne sulla legalità*, p. 3.

<sup>79</sup> All'Osservatorio, infatti, partecipano il Sindaco, il Presidente e due consiglieri comunali, il responsabile di prevenzione della corruzione, alcuni componenti dell'ordine degli avvocati, Associazioni contro le mafie, onlus, Confesercenti di Mantova e molti altri: Comune di Mantova, *Osservatorio perenne sulla legalità*, p. 4, *ivi*.

<sup>80</sup> Comune di Bollate, *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e del Programma della Trasparenza e dell'integrità 2019-2020-2021*, pp. 25-26.

*governance* della Commissione che nel caso del Comune di Bollate è composta da nove consiglieri comunali limitando di fatto il ruolo degli *stakeholders* in grado di fornire una più ampia visione dei fenomeni di malaffare che interessano il territorio. È dunque possibile parlare, in questo senso, di integrazione chiusa proprio perché c'è dialogo tra anticorruzione e antimafia ma senza un reale coinvolgimento degli *stakeholders* nello studio dei fenomeni da diverse prospettive e nell'elaborazione di ulteriori misure. In buona sostanza, nell'esperienza qui riportata, è l'amministrazione stessa che vigila e amplia le misure di contrasto senza il coinvolgimento degli attori presenti sul territorio, i quali possono fornire dati e studi ulteriori rispetto alle variabili che gravitano attorno al contesto di riferimento e dunque contribuire ad elaborare misure di contrasto e prevenzione mirate al rischio.

In questo breve *excursus*, è stato possibile osservare come le amministrazioni si approciano e utilizzano il Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle sue piene potenzialità. È stato già detto sulle virtù del Piano inteso come strumento di programmazione delle misure, la cui caratteristica è la sua flessibilità che consente di ospitare e di integrare fenomeni che possono dialogare tra di loro. È stato osservato come alcune amministrazioni siano riuscite ad inglobare all'interno del piano più fenomeni rispetto al rischio a cui è esposto l'ente. Sono stati forniti esempi sul possibile dialogo, attraverso il piano, tra l'anticorruzione e l'antimafia; tra l'anticorruzione, l'antimafia e l'antiracket; tra l'anticorruzione e l'antifrode.

Alcune amministrazioni, come il Comune di Mantova e il Comune di Messina hanno istituito degli Osservatori antimafia che hanno l'obiettivo di vigilare sulla presenza del fenomeno mafioso nel territorio, di analizzare i dati sulle forme della criminalità organizzata emergente e sul rischio che corre l'amministrazione rispetto alle possibilità di infiltrazione mafiosa. Gli Osservatori coinvolgono gli *stakeholders* impegnati e attivi sul territorio, i quali analizzano il fenomeno da diversi punti di vista fornendo dati significativi sulla presenza nel territorio di variabili che possono influenzare indebitamente l'amministrazione. Dunque il Piano diventa lo strumento attraverso cui programmare ulteriori misure che vengono rese obbligatorie dallo stesso Piano, consentendo il dialogo tra le materie e le misure di prevenzione, come nel caso del Comune di

Catania che integra le misure di prevenzione della corruzione alle misure antifrode ampliando il monitoraggio e la prevenzione del rischio. I casi elencati, dunque, evidenziano la capacità del Piano di essere flessibile e di ospitare quante più misure in base al rischio a cui è esposta l'amministrazione che può essere di infiltrazione mafiosa, di frode, di racket e di usura. È possibile parlare di integrazione aperta data dal dialogo tra le misure di prevenzione che si dirigono sia verso l'interno ovvero verso l'amministrazione, sia verso l'esterno ovvero verso la società civile. Si parla anche di integrazione aperta rispetto agli attori coinvolti nella politica di prevenzione, i quali contribuiscono ad ampliare il monitoraggio dei processi più a rischio.

In altri contesti, invece, è stato possibile analizzare la mancata esperienza delle amministrazioni e dunque la mancata integrazione tra le politiche di prevenzione. Ci si riferisce ai casi in cui l'ente sia stato commissariato e di conseguenza più esposto al rischio. Ciò che è stato riscontrato, attraverso l'analisi condotta, è che le amministrazioni interessate dal commissariamento spesso non riescono ad elaborare, attraverso il Piano, misure idonee al fine di prevenire e contenere il rischio. L'inefficienza del Piano è da ricollegare a molteplici fattori, tra cui l'inadeguata analisi del contesto di riferimento dell'amministrazione priva di dati significativi associata alla solitudine dell'amministrazione nell'adozione del Piano e la mancanza di risorse umane che possono incidere profondamente nell'elaborazione delle misure, ostacolando del tutto quell'integrazione a cui si è fatto riferimento prima. Infine, ci sono stati casi di integrazione "chiusa" come nel caso di Comune di Bollate che istituisce una Commissione Antimafia a cui prendono parte i soli consiglieri comunali, limitando di fatto la partecipazione degli *stakeholders* e il loro ruolo come osservatori dell'attività amministrativa e dei possibili fenomeni che possono contaminare la legalità.

### ***6. L'esigenza di integrazione, e i pericoli del piano integrato***

Proprio il campo del contrasto dell'illegalità mostra l'importanza di un approccio integrato, del quale peraltro già teneva conto il PNA del 2013 quando raccomandava che «gli strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza,

debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati» rispetto alle nuove misure di prevenzione<sup>81</sup>.

Questa esigenza è tanto più evidente alla luce della rassegna dei piani di prevenzione delle amministrazioni, che proprio negli scenari nei quali il rischio criminale è più marcato, e nei quali l'ordinamento dispiega le sue più incisive misure di contrasto amministrativo della criminalità organizzata, mostrano scarsa innovatività tradendo così una "separazione" tra la filiera amministrativa dell'antimafia e quella dell'anticorruzione. Ma è in termini ancora più ampi che l'anticorruzione, per il carattere sistemico dei suoi strumenti (ed *in primis* dei piani), può e deve integrarsi con altri meccanismi e sistemi di contrasto di dinamiche illegali: pensiamo al caso dell'antiriciclaggio, o ancora alle regole di antiterrorismo. L'integrazione organizzativa, delle basi di dati conoscitive, dei meccanismi e delle metodologie e indicatori di rischio possono evidentemente favorire un rafforzamento della capacità del sistema amministrativo di rafforzare i propri anticorpi e la propria capacità di "allertarsi" e attivarsi in presenza di dinamiche criminali.

Ferma questa esigenza di integrazione, l'integrazione appare però oggi uno dei fattori più critici nello sviluppo del sistema per come praticata e predicata dalla riforma del 2021 che ha introdotto il "Piano integrato". Questo per ragioni di fondo, e per ragioni operative legate al nuovo impianto normativo posto dal d.l. n. 80/2021.

In termini complessivi, nel prevedere il nuovo Piano il legislatore va ben oltre quella imprescindibile esigenza di coordinamento che, in particolare tra piano anticorruzione e piano delle performance (che sono i due piani più "forti" tra quelli oggetto dell'integrazione), erano già state esplicitate dalla stessa ANAC, in particolare nel PNA 2019. Certo l'orizzonte di valore pubblico, inteso come benessere collettivo frutto dell'azione delle pubbliche amministrazioni, deve orientare coerentemente tanto il Piano "protettivo" (quello anticorruzione) che quello "performativo" (quello delle performance, appunto), e questi a loro volta devono essere coerentemente raccordati con altri piani più "mirati" come quello della digitalizzazione, quello dell'accessibilità, quello delle azioni positive, e

<sup>81</sup> Civit, *Piano Nazionale Anticorruzione 2013*, p. 23

con altri piani meramente strumentali come quello di programmazione del personale.

L'azione pubblica è, necessariamente e inevitabilmente, integrazione e coordinamento tra strumenti e logiche diverse e i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità sono in un costante dialogo che non deve mai assumere le forme della contrapposizione tra valori antagonisti ma piuttosto declinarsi sempre nella ricerca di una legalità efficiente e di una efficienza imparziale. Il che non significa, però, che singoli strumenti (e in particolare singoli piani) possano coerentemente essere integrati, specie se questa integrazione assume le forme di una confusione che oscilla tra assorbimento e giustapposizione. La questione è, al fondo, l'impossibilità di immaginare come un *unicum* piani volti alla realizzazione di obiettivi (come è per i PEG, il piano delle performance) e piani volti alla protezione da rischi: 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. Sarà interessante vedere come le amministrazioni chiamate all'adozione del PIAO scioglieranno questo dilemma negli stretti tempi previsti dalla riforma che hanno richiesto e ancora sollecitano proroghe dell'ultima ora.

Questo ci porta però alla disciplina positiva del PIAO, così come sostanziata dai provvedimenti attuativi anche questi, peraltro, in via di completamento. Il Consiglio di Stato<sup>82</sup>, in sede di parere sul decreto di delegificazione che deve accompagnare lo sviluppo del modello "semplificando" il quadro degli adempimenti programmati imposti alle amministrazioni, ha fornito alcune coordinate interpretative utili, e fortemente censurato (con un parere positivo, condizionato e particolarmente critico) il provvedimento attuativo che quindi procede con un certo ritardo sulla tabella di marcia.

Rispetto ad una prima ipotesi interpretativa, legata al testo dell'originario decreto legge, che paventava il rischio del venir meno della stessa funzione di indirizzo di ANAC attraverso il PNA, l'attuale disciplina conferma altresì la «conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità na-

<sup>82</sup> Si v. Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di sezione del 8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022, parere n. 506.

zionale anticorruzione con il Piano nazionale anticorruzione»: il Piano integrato ha in ogni caso 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, ed è quindi il documento nel quale è destinato a confluire il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. ANAC non ha peraltro rinnovato i suoi indirizzi, non provvedendo ad aggiornare il PNA ma limitandosi a definire il quadro di riferimento in modo sostanzialmente descrittivo attraverso documenti di incerta collocazione, con i quali si tende in ogni caso ad accogliere in modo positivo la scelta del legislatore di integrazione nel PIAO<sup>83</sup>.

Scelta che presenta però criticità. Si è detto di un problema legato alla logica di fondo, ma ad apparire poco persuasive (e fattore di indebolimento del complessivo impianto dell'anticorruzione) sono anche le scelte operative definite nel nuovo quadro normativo.

È evidente anzitutto la problematicità della messa a terra (e a sistema) del PIAO, che sconta anche la mancata analisi dell'impatto della regolazione rispetto ai provvedimenti attuativi: «impatto diretto e indiretto dell'operazione è invece prevedibilmente imponente, secondo un obiettivo appunto lodevole ma con modalità non sempre perspicue», come precisa il Consiglio di Stato.

Provvedimenti attuativi chiamati a integrare le «scarne» indicazioni del d.l. n. 80/2021 sono da un lato il decreto di delegificazione chiamato a semplificare il quadro degli adempimenti (che, come segnalato nel parere del Consiglio di Stato costituisce, nel nuovo disegno, la *pars destruens*) e dall'altro il decreto ministeriale di adozione di un «piano tipo» («cui è affidata la *pars costruens*, ovvero la concreta definizione di quello che sarà [...] il quadro di riferimento per le pubbliche amministrazioni

<sup>83</sup> Nel corso del 2022, durante il webinar *Sull'onda della semplificazione e della trasparenza*, sono stati poi presentati gli *Orientamenti di ANAC per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022*, nel quale la stessa ANAC sembrerebbe attribuirsi parte del «merito» del PIAO (i diversi suggerimenti colti dall'Autorità sono stati prontamente trasferiti al Governo e si riflettono nella scelta operata dal legislatore di introdurre, con il d.l. 80/2021, un Piano integrato di attività e organizzazione»: *ivi*, p. 6).

assoggettate al Piao»<sup>84</sup>). Ed è alla luce di questi provvedimenti, adottati<sup>85</sup> o in corso di adozione<sup>86</sup>, che è possibile dare un giudizio, sia pure provvisorio, del nuovo strumento e della sua possibilità di consentire al sistema di anticorruzione di continuare a farsi carico delle esigenze di contrasto dell'illegalità che (in atto e in potenza) sin qui gli erano affidate. Il decreto di delegificazione ha seguito, nello schema originariamente sottoposto a parere, un approccio fortemente "confermativo"<sup>87</sup>, che se da un lato ha sminato alcune preoccupazioni relative al potenziale smantellamento delle regole di anticorruzione ha però determinato una formidabile complessità del PIAO, chiamato sostanzialmente a raccogliere tali e quali tutti gli obblighi di pianificazione che prima si traducevano in una molteplicità di strumenti diversi (con conseguenti dubbi sulla capacità del PIAO di assolvere le funzioni di "semplificazione" che erano alla base della sua introduzione).

Quanto al piano di prevenzione della corruzione, questo è destinato, come chiarito dal decreto del Ministro per la pubblica amministrazione<sup>88</sup>, a divenire una sotto-sezione del PIAO, combinandosi con gli obiettivi di valore pubblico e con il piano della performance in una sezione del

<sup>84</sup> Consiglio di Stato, Parere n. 506/2022, cit.; cfr. Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere del 26 maggio 2022 n. 902.

<sup>85</sup> Nel Consiglio dei ministri del 26 maggio 2022 il Governo risulta aver adottato in via definitiva il regolamento di semplificazione. Per quanto attiene alle abrogazioni, il testo (ancora non pubblicato) sembrerebbe prevedere un intervento sulla legge n. 190, tramite l'abrogazione dell'articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190. Così fosse, il provvedimento si presterebbe ad una lettura certo problematica dal punto di vista dell'anticorruzione, posto che determinerebbe il venir meno di una disposizione chiave, non tanto perché dispone l'adozione dei piani di prevenzione di amministrazione (la qual cosa si ricava anche da altri passaggi del testo della legge relativamente al PNA), ma perché è in quella sede che il legislatore ha definito il piano strumento non solo organizzativo ma "orientato al rischio".

<sup>86</sup> Lo "schema tipo", definito con d.m., non risulta ancora approvato, per quanto i suoi contenuti siano stati definiti in sede di conferenza unificata del 2 dicembre 2021, quando è stato condiviso il testo del decreto sul quale la conferenza ha dato parere favorevole.

<sup>87</sup> Con le parole dello stesso Consiglio di Stato, il «d.P.R. in oggetto, il quale sembra limitarsi ad "abrogare quanto appare chiaramente inutile", mentre invece la logica dovrebbe essere quella – inversa – di "conservare soltanto ciò che è davvero indispensabile" per migliorare il servizio per i cittadini e le imprese», Consiglio di Stato, sez. cons., parere del 2 marzo 2022, n. 506, cit., p. 11.

<sup>88</sup> Nel testo così come condiviso in conferenza unificata, v. *supra*.

piano integrato. Il che pone problemi di raccordo procedurale<sup>89</sup> (con la funzione di indirizzo, monitoraggio e ordine di ANAC), e sostanziale, con la disciplina complessiva dell'anticorruzione e i documenti che la attuano. Come evidenza di nuovo il Consiglio di Stato, non vengono meno le «differenze che continueranno a connotare le varie sezioni e sottosezioni del Piao ancora presenti» e proprio queste differenze «sembrano costituire la prima sfida», quella della «eterogeneità intrinseca» del nuovo strumento<sup>90</sup>.

Tutte questioni da osservare dalla periferia, non solo dal centro: una periferia nella quale i responsabili anticorruzione perdono parte del proprio ruolo, il processo di redazione dei piani di prevenzione si confonde e in parte si perde in un più complesso (e complessivo) macro-processo di integrazione che è positivo perché chiama in causa tutta l'amministrazione ma rischia al contempo di tradursi in mera giustapposizione di documenti proprio per questa complessità che le amministrazioni faticano ad elaborare, l'Autorità anticorruzione vede i suoi poteri di indirizzo oramai inevitabilmente "integrati" essi stessi con quelli ora in capo al Dipartimento della funzione pubblica attraverso il "piano tipo", gli stessi cittadini e gli *stakeholders* perdono il chiaro riferimento del piano anticorruzione e della sua *governance*.

L'effetto più chiaramente prevedibile è però quello paventato in apertura, di perdita di autonomia e potenzialità espansive del piano anticorruzione di amministrazione proprio nel rapporto con gli altri fenomeni criminali, come "piano-base" intorno al quale sviluppare le diverse esigenze di legalità che emergono in modo frammentario nell'ordinamento e che si scaricano in concreto sull'azione e l'organizzazione pubblica, trovando spesso terreno arido e quindi faticando a radicarsi (come è, ad esempio, per l'antiriciclaggio).

Mentre si avvertiva, come si è visto, una evidente esigenza di integrazione "verso i rischi" molteplici che connotano il sistema pubblico, la riforma

<sup>89</sup> Non ultimo, la normativa sul PIAO prevede che l'amministrazione debba inviarlo al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale: è dunque Funzione pubblica il terminale di riferimento dei piani integrati, ivi compresa la sotto-sezione anticorruzione e trasparenza.

<sup>90</sup> Consiglio di Stato, parere del 2 marzo 2022, n. 506, cit.

del PIAO porta con sé un possibile ripiegamento dell'anticorruzione verso l'interno, verso un'integrazione con gli obiettivi di valore pubblico e di *performance* che vanno protetti attraverso le regole a presidio della legalità ma che non coincidono necessariamente con le principali esigenze "protettive" che caratterizzano una specifica amministrazione. Non sempre, in sostanza, "obiettivi" e "rischi" corrispondono, ed anzi la logica di protezione e prevenzione opera a 360 gradi e guarda ai maggiori fattori di corruzione e illegalità e non necessariamente al rilievo che assumono le relative procedure nell'ordine di priorità politiche che si dà un'amministrazione. Con il rischio, ulteriore, che le esigenze di raggiungimento degli obiettivi divengano la reale, se non unica, priorità del PIAO.