

ALESSIO INFANTINO *

MALADMINISTRATION E SEMPLIFICAZIONE NEL
CANTIERE DELLA RESILIENZA

«Io non posso fissare il mio oggetto. Esso procede incerto e vacillante, per una naturale ebbrezza. Io lo prendo in questo punto, come è, nell'istante in cui m'interessa a lui. Non dipingo l'essere. Dipingo il passaggio»
M. DE MONTAIGNE, *Saggi*, vol. II, Milano 1992, p. 1067.

SOMMARIO: 1. PNRR; 1.1 Riforme; 1.2 Pubblica amministrazione e progresso civile. 2. *A trade in decisions that should not be for sale*; 2.1 Azioni di contrasto; 2.1.1 Repressione penale; 2.1.2 Prevenzione amministrativa; 2.1.2.1 *Desinit in piscem*: dal PTPCT al PIAO; 2.1.2.2 Prospettive. 3. Semplificazione; 3.1 Ontologia e deontologia; 3.2 Corruzione oggettiva; 3.3 Sostitutivi penali; 3.3.1 *Extrema ratio* in concreto.

1. PNRR

Nel 2020 il pil italiano ha subito una riduzione del 9% a fronte di una media UE del 6.2%, mentre il numero delle persone al di sotto della soglia di povertà assoluta ha raggiunto il 9.4% della popolazione. Nelle spire della pandemia un corpo fragile: tra il 1999 e il 2019 il prodotto interno lordo del nostro Paese è cresciuto del 7.9%, quando in Germania, Francia e Spagna l'aumento è stato del 30.2%, del 32.4% e del 43.6%¹.

Al III trimestre 2021 la crescita acquisita è del 6.1%².

Nel frattempo risuona il monito, «*never let a good crisis go to waste*»³. L'Unione Europea ha risposto mediante le risorse di cui al *Next generation EU*: l'Italia risulta tra i maggiori beneficiari – 191.5 miliardi di euro; sovvenzioni per 68.5 miliardi di euro e prestiti per 122.6 miliardi di euro –

* Dottore di ricerca in Diritto penale – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

¹ Piano nazionale di ripresa e resilienza (abbrev. PNRR), in www.governo.it, 23.04.2021, pp. 2 e 3. Volendo, J. E. STIGLITZ, J. P. FITOUSSI, M. DURAND, *Misurare ciò che conta*, Torino 2021.

² ISTAT, *Stima preliminare del pil – III trimestre 2021*, in www.istat.it, 29.10.2021.

³ S. ALINSKY, *Rules for radicals*, New York 1971, p. 89.

del principale strumento, il Dispositivo per la ripresa e resilienza, alimentato da risorse comunitarie⁴.

Lo strumento, istituito dal Regolamento UE 2021/241, impone a coloro che intendono usufruire dei fondi di presentare e implementare, al fine di non incorrere nella sospensione delle erogazioni, un programma di investimenti e riforme: per l'appunto il Piano nazionale di ripresa e resilienza⁵. L'Unione prescrive una serie di vincoli nella fase di progettazione ed esecuzione, condizionalità che scaturiscono dalla fonte regolamentare, come declinata dalle linee guida UE⁶ e con la necessità di adempiere alle raccomandazioni indirizzate agli Stati nel contesto del semestre europeo⁷ nonché nel rapporto sullo Stato di diritto⁸. L'obiettivo è:

promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde [e la] transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo (art. 4 Regolamento UE 2021/241).

In data 30.04.2021 il Governo italiano ha presentato il piano alle istituzioni europee, in data 22.06.2021 il programma è stato valutato positivamente dalla Commissione, mentre in data 13.07.2021 è stato approvato dal Consiglio⁹. Il d.l. 77/2021 (convertito dalla legge 108/2021)

⁴ PNRR, p. 3, nonché pp. 8 e 9.

⁵ M. CLARICH, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere giuridico*, n. 8-9/2021, pp. 1025 ss.; G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2021, pp. 113 ss.; A. SCORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiano: un ritorno all'indirizzo politico normativo*, in *Federalismi*, n. 18/2021, pp. 235 ss.

⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Guidance to member States recovery and resilience plans*, in www.ec.europa.eu, 22.01.2021.

⁷ Le raccomandazioni, in relazione al biennio 2019/2020, sono disponibili in www.ec.europa.eu. Cfr., altresì, PNRR, pp. 11 ss., nonché pp. 23 ss.

⁸ EUROPEAN COMMISSION, *2021 Rule of law report country chapter on the rule of law situation in Italy*, in www.ec.europa.eu, 20.07.2021.

⁹ CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI. *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in www.camera.it, 04.08.2021; M. CLARICH, *Il Piano nazionale cit.*, pp. 1027 ss.

– *Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure¹⁰ – ha rappresentato la prima forma di attuazione del PNRR, con definizione delle strutture adibite al cantiere della resilienza e misure di semplificazione. Il d.l. 80/2021 (convertito dalla legge 133/2021) – Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l’efficienza della giustizia – ha rappresentato la seconda forma di attuazione del PNRR.

1.1 Riforme

Tanto premesso, il piano italiano esplora una triplice direzione: digitalizzazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Nel rispetto delle condizionalità UE la finalità è innescare «un percorso di crescita economica sostenibile e duratura»¹¹; «il piano prevede un insieme integrato di investimenti e riforme orientate a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività del Paese, a favorire l’attrazione degli investimenti e in generale ad accrescere la fiducia di cittadini e imprese»¹².

In questa cornice «i piani nazionali di ripresa e resilienza sono innanzitutto piani di riforma. Le linee di investimento devono essere accompagnate da una strategia di riforma»¹³ che consenta di realizzare le potenzialità della spesa pubblica.

Riforme che vengono articolate in quattro categorie:

- orizzontali (pubblica amministrazione e giustizia), «d’interesse strutturale a tutte le missioni del piano, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese»¹⁴;
- abilitanti (semplificazione e concorrenza), al fine di «garantire l’attuazione del piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi,

¹⁰ ASSONIME, *Il primo decreto-legge PNRR: la governance del piano*, circolare n. 19/2021, in www.assonime.it.

¹¹ PNRR, p. 3.

¹² *Ivi*, p. 32.

¹³ *Ivi*, p. 43.

¹⁴ *Ibidem*.

regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese»¹⁵;

- settoriali, «relative a specifici ambiti di intervento»¹⁶;
- di accompagnamento, «non comprese nel perimetro del piano [ma] destinate ad accompagnarne l'attuazione»¹⁷.

Un progetto ambizioso dove, al centro della scena, affiora la necessità di migliorare le capacità della PA di implementare investimenti pubblici e privati; come insegna la filosofia europea, qualsivoglia impiego non produce il risultato atteso qualora venga distratto dal perimetro di uno Stato efficiente¹⁸.

Nelle linee guida UE è possibile leggere: «*member States should ensure that the administrative capacity needed for the effective implementation of the plans is present*»¹⁹; la Commissione, in altra occasione, aveva sottolineato come «*well-performing public institutions contribute to higher growth and are a precondition for the successful delivery of other reforms*»²⁰.

Indicazioni che trovano riverbero nel PNRR, «la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo» allo sviluppo economico: «uno dei lasciti più preziosi del PNRR deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della PA e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi»²¹. Per soddisfare questa esigenza il programma propone interventi su accesso al pubblico impiego, competenze, digitalizzazione e semplificazione; a tale proposito viene appalesata «la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ G. DE MINICO, *op. cit.*, p. 130.

¹⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Guidance to member States* cit., p. 45. «Pressoché in ogni Paese numerosi interventi riguardano la modernizzazione della pubblica amministrazione, la quale è destinataria di investimenti per una maggiore dotazione tecnologica e di varie riforme normative»; G. MOCAVINI, G. NAPOLITANO (a cura di), *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in www.irpa.eu, 30.04.2021, p. 18.

²⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Annual growth survey: for a stronger Europe in the face of global uncertainty*, in www.ec.europa.eu, 21.11.2018, p. 12.

²¹ PNRR, p. 44.

ed efficiente l'azione amministrativa e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese»²².

1.2 Pubblica amministrazione e progresso civile

Max Weber dimostra come «il moderno capitalismo imprenditoriale [abbia] bisogno, oltre che di strumenti tecnici di produzione che permettono un calcolo di previsione, anche di un sistema giuridico fondato sulla certezza del diritto e di un'amministrazione basata su regole formali»²³. Al netto del tentativo, che illumina la pagina weberiana, di afferrare il dover essere di una PA funzionale al progresso civile²⁴, in questa sede è sufficiente riportare il punto di approdo delle scienze sociali. La crescita economica²⁵ – nel solco della sostenibilità (come scandisce l'art. 4 del Regolamento UE 2021/241) – richiede una amministrazione efficiente, ossia prevedibile in relazione a tempo e risultato, nella cornice della *rule of law*²⁶. Ecco la filosofia dell'UE (art. 2 TUE) e del PNRR.

²² *Ivi*, p. 47.

²³ M. WEBER, *Sociologia delle religioni*, Torino 2013, ed. kindle, pos. 1883-1884.

²⁴ A. ACEMOGLU, J. ROBINSON, *Perché le nazioni falliscono*, Milano 2013. Altresì, S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, n. 1/2020, pp. 141 ss.; M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, n. 1/2020, pp. 159 ss.

²⁵ F. VOLPI, *Sviluppo economico* (voce), in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma 1988, p. 3: lo sviluppo è «il processo storico che consiste nella crescita delle grandezze macroeconomiche di un Paese e nella sua trasformazione strutturale».

²⁶ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Rule of law checklist*, in www.venice.coe.int, 18.03.2016; EUROPEAN COMMISSION, *2021 Rule of law report* cit. Il tessuto costituzionale impedisce derive efficientistiche a discapito dello Stato di diritto: il tempo non può assumere le sembianze di un valore tiranno (cfr. Corte cost. n. 85/2013).

L'Italia arranca lungo questa rotta. La dottrina è concorde: «la situazione è gravissima, ma non irreversibile»²⁷; la pubblica amministrazione rallenta e non promuove il progresso civile.

Lo stato della PA scaturisce da una pluralità di concause; esemplificativamente: accesso e competenze del personale, organizzazione delle strutture.

Soprattutto, come ricostruisce la letteratura, affiora una amministrazione braccata da una legislazione alluvionale, in perpetuo movimento e difficilmente leggibile: risultano in vigore circa 110mila corpi normativi²⁸. *Hybris* che determina la minuziosa procedimentalizzazione delle attività e la stratificazione dei controlli. Cosicché, lo sforzo dei funzionari pubblici viene assorbito dalla soddisfazione degli adempimenti burocratici; l'elefantiasi legislativa allunga i tempi di risposta; il non fare rischia di essere preferibile al fare: quando le regole da rispettare sono innumerevoli, una qualche infrazione può essere sempre riscontrata.

Il diritto penale contribuisce alla disfunzionalità degli uffici pubblici, «norme minacciose e controlli eccessivi, quindi inutili, fermano la burocrazia; i vuoti sono colmati dalle procure; queste intimoriscono e bloccano ulteriormente gli uffici»²⁹. La pena è un *farmakon*: medicina o veleno secondo le dosi³⁰. Il sovradosaggio, oltretutto infrangere le regole di ingaggio della potestà punitiva, non consente il funzionamento del corpo regolato³¹. La tutela penale della pubblica amministrazione è

²⁷ M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, in www.eticapa.it, 1979, p. 32. Per tutti, S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, n. 1/2019, pp. 2 ss.; L. TORCHIA, *L'efficienza della pubblica amministrazione tra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati*, in www.irpa.eu, 20.09.2018.

²⁸ Quantificazione aggiornata al 2017; occorre aggiungere l'apporto della legislazione regionale. S. CASSESE, *Troppe norme (spesso inutili)*, in *Corriere della Sera*, 12.02.2018, p. 24; PNRR, pp. 44 e 45.

²⁹ S. CASSESE, *Amministrazione* cit., p. 160.

³⁰ U. CURI, *Il paradosso della pena*, in U. CURI, G. PALOMBARINI (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma 2002, p. 410.

³¹ La Suprema Corte (cfr. Cass. pen., Sez. un., n. 8770/2018), con riferimento alla responsabilità medica, ha osservato le deleterie conseguenze del sovradosaggio punitivo: «la ragione ispiratrice [n.d.r. delle recenti novelle] è quella di contrastare la c.d. medicina difensiva e con essa il pericolo per la sicurezza delle cure, e dunque creare un'area di non punibilità che valga a restituire al sanitario la serenità dell'affidarsi alla propria autonomia

contrassegnata da fattispecie atipiche³², coadiuvate da ermeneutiche eticizzanti³³, e sanzioni draconiane³⁴. A fronte di un rischio penale abnorme e incerto viene incentivata l'inerzia col sacrificio del bene costituzionale del buon andamento³⁵.

La legge 190/2012 ha innescato un rivolgimento nel contrasto alla *maladministration*: prevenzione amministrativa contestualmente alla repressione penale. L'anticorruzione rappresenta il filo rosso che salda, sotto la bandiera ANAC, corpi normativi eterogenei³⁶. A tale proposito viene rimarcato il pericolo di una burocrazia assorbita dal monitoraggio di

professionale e, per l'effetto, ad agevolare il perseguimento di una garanzia effettiva del diritto costituzionale alla salute».

³² V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2018, pp. 1126 ss.

³³ M. DONINI, *Il diritto penale come etica pubblica*, Modena 2014.

³⁴ Con riguardo alle asperità di cui alla legge 3/2019 c.d. Spazzacorrotti, V. MONGILLO, *La legge Spazzacorrotti: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 27.05.2019.

³⁵ Icastico il tentativo di abbattere il rischio penale mediante il ridisegno dell'art. 323 c.p. ad opera del d.l. 76/2020 (convertito dalla legge 120/2020). T. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in www.giurisprudenzapenale.com, 20.07.2020; V. VALENTINI, *Burocrazia difensiva e restyling dell'abuso d'ufficio*, in www.discrimen.it, 14.09.2020. Epperò, «non può non notarsi come caratteristica fondamentale dell'abuso d'ufficio sia la resilienza (nella accezione originaria del termine): a dispetto delle numerose novelle che lo hanno interessato, esso riassume la forma originaria una volta sottoposto a deformazione»; M. GAMBARELLA, *Tre disegni di legge in materia di abuso d'ufficio e responsabilità per i reati omissivi impropri*, in www.discrimen.it, 11.11.2021, p. 3. In questo senso, col maglio dello sviamento di potere e della violazione interposta di legge, Cass. pen., Sez. VI, n. 442/2021 e Cass. pen., Sez. VI, n. 33240/2021.

³⁶ La legge 190/2012 presenta le seguenti sembianze: 1 articolo, 83 commi (1-75 prevenzione amministrativa; 76-83 repressione penale). A questo intervento risale, per esempio, la predisposizione del modulo organizzativo anticorruzione: a monte, l'ANAC che appronta il Piano nazionale anticorruzione (PNA), il quale fornisce alle pubbliche amministrazioni (e, essenzialmente, alle società in controllo pubblico) delle indicazioni di carattere generale per la predisposizione dei presidi cautelari; a valle, ciascuna amministrazione è obbligata, tramite l'operato del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), a predisporre un piano che, in coerenza con le indicazioni del PNA, sviluppi la propria gestione del rischio corruttivo, implementando le misure obbligatoriamente previste dalla legge, nonché predisponendo ulteriori cautele in coerenza alla realtà organizzativa. Profluvio che include, altresì, il d.lgs. 33/2013 in materia di trasparenza (in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, commi 35 e 36 della legge 190/2012); il d.lgs. 39/2013 in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, commi 49 e 50 della legge 190/2012); il d.p.r.

sé stessa: «troppo tempo è dedicato», anziché alla cura del pubblico interesse, «a verificare invece se una decisione, qualunque essa sia, passi indenne ai controlli anticorruzione, in quanto formalmente applicativa della complessa disciplina in materia»³⁷.

Per risultato l'amministrazione viene reputata una zavorra: secondo il Rapporto sullo stato sociale del Paese (CENSIS 2019) la terza causa del rancore sociale è «una burocrazia inefficiente e troppo costosa» (18.4%), mentre la prima è il malfunzionamento della giustizia (25%) e la seconda è la disegualianza (23.7%); soltanto il 29% dei cittadini ha fiducia nella PA, quando la media UE è del 51%³⁸.

62/2013 che reca il codice di comportamento dei dipendenti pubblici (art. 1, comma 44 della legge 190/2012); il d.lgs. 235/2012 in materia di incandidabilità (in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 63 della legge 190/2012). Dopodiché, vengono annessi a questa cittadella: il d.l. 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) che ha, peraltro, introdotto delle misure di intervento straordinario sulle imprese e abolito l'Autorità sui lavori pubblici, trasferendo personale e funzioni all'ANAC; il d.lgs. 50/2016 che reca il codice dei contratti pubblici; il d.lgs. 97/2016 di riordino del quadro normativo; la legge 179/2017 che, in materia di *wistleblowing*, ha riscritto l'art. 54 *bis* del d.lgs. 165/2001 (introdotto dall'art. 1, comma 51 della legge 190/2012); la legge 3/2019 (art. 1, commi 11-28) che, pur trascendendo il macrocosmo ANAC, regolamenta trasparenza / finanziamento di partiti politici e fondazioni. La crisi pandemica ha innescato una tempesta normativa che ha impattato sul sistema anticorruzione; è opportuno richiamare: il d.l. 76/2020 (convertito dalla legge 120/2020) con modificazioni alla disciplina di contratti pubblici e, in misura ridotta, di anticorruzione e trasparenza; il d.l. 80/2021 (convertito dalla legge 113/2021) con l'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione, dove confluiscono una moltitudine di strumenti pianificatori, compreso il piano di cui alla legge 190/2021. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino 2020.

³⁷ M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, n. 1/2019, p. 69.

³⁸ CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, in www.censis.it, 2019, pp. 58 e 59. Il *Regulatory Quality Index 2020*, elaborato dalla Banca Mondiale (disponibile in www.info.worldbank.org) – il quale «*captures perceptions of the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development*» – colloca l'Italia nella parte bassa della classifica UE con un punteggio di 68.229/100. Nella medesima direzione il *Doing Business Index 2020* – elaborato dalla Banca Mondiale (disponibile in www.doingbusiness.org) – il quale valuta «*the processes for business incorporation, getting a building permit, obtaining an electricity connection, transferring property, getting access to credit, protecting minority investors, paying taxes, engaging in international trade, enforcing contracts and resolving insolvency*»; occorre, però, considerare le recenti problematiche che hanno inficiato questo indice: WORLD BANK, *World Bank Group to discontinue Doing Business Report*, in www.worldbank.org,

Orbene, in questo orizzonte trova collocazione l'impegno riformatore del PNRR: il piano intende affrontare le criticità che affliggono la pubblica amministrazione, le quali «impon[gono] costi economici elevati a cittadini e imprese e pregiudica[no] la capacità di crescita nel lungo periodo»³⁹, tramite una strategia olistica: la «riforma strutturale della PA [deve] tenere conto sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure»⁴⁰.

2. A trade in decisions that should not be for sale

Emerge l'approccio multiangolare del Piano nazionale di ripresa e resilienza. La riflessione non intende soppesare il merito delle riforme amministrative – occorre ricordare l'avvertimento: *silete poenologi in munere alieno*⁴¹ – il tentativo consiste, piuttosto, nel rintracciare la strategia di contrasto alla *maladministration* espressa dal programma.

16.09.2021. Il *Global Competitiveness Index 2018*, elaborato dal *World Economic Forum* (disponibile in www.weforum.org) – il quale «*measures national competitiveness, defined as the set of institutions, policies and factors that determine the level of productivity*» – colloca l'Italia al 14esimo posto con un punteggio di 70,8/100.

³⁹ PNRR, p. 45.

⁴⁰ *Ibidem*. Sulle ragioni dell'insuccesso dei precedenti tentativi di riforma, M. CLARICH, *Perché è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2020, pp. 169 ss.

⁴¹ M. PAVARINI (a cura di), *Silete poenologi in munere alieno! Teoria della pena e scienza penalistica*, Bologna 2006.

Il *pactum sceleris*⁴², quale compravendita del *munus publicum* (artt. 318 e seguenti c.p.), stravolge le regole che innervano la PA e rappresenta una minaccia «per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni e i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo Stato di diritto»⁴³. Il governo corrotto distribuisce risorse sulla base dei rapporti clientelari: per corollario, la diffusività della patologia⁴⁴ inficerebbe il raggiungimento degli obiettivi del PNRR e, in particolare, la capacità della PA di perseguire l'interesse pubblico.

Epperò, merita di essere richiamato il *caveat* di Bernard de Mandeville, «smettetela dunque con i lamenti: soltanto gli schiocchi cercano di rendere onesto un grande alveare»⁴⁵. Il problema del contenimento della corruzione risulta prioritario, a questo scopo l'irrazionalità è, tuttavia, un lusso che il legislatore non si può permettere: ogni norma presenta un

⁴² A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Torino 2012; S. ROSE ACKERMAN, B.J. PALIFKA, *Corruption and government: causes, consequences and reform*, Cambridge 2016. Non manca chi propone una nozione di corruzione più estesa – c.d. amministrativa (*maladministration*) – quale abuso di un potere delegato a fini privati; a ben vedere, questo approccio estende l'alveo del fenomeno corruttivo fino a ricomprendere condotte che trascendono il macrosistema dei delitti di corruzione e costituisce il frutto del diverso *modus operandi* della prevenzione amministrativa rispetto alla repressione penale: lo strumentario ANAC funge da antibiotico ad ampio spettro, che non vuole soltanto prevenire il *pactum sceleris* strettamente inteso, ma le diverse disfunzioni che affliggono la pubblica amministrazione. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in www.anticorruzione.it, 27.11.2017, spec. pp. 2 e 3; *Piano nazionale anticorruzione 2019*, in www.anticorruzione.it, 21.11.2019, pp. 11 e 13. Di inesausta attualità, S. CASSESE, *Maladministration e rimedi*, in *Foro italiano*, 1992, pp. 243 ss.

⁴³ Il richiamo è al preambolo della convenzione ONU del 2003. R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione*, Milano 2020, pp. 19 ss. Per una sintesi del dibattito, N. FIORINO, E. GALLI, *La corruzione in Italia*, Bologna 2012, pp. 80 ss.; M. ARNONE, I. ELENI, *La corruzione costa: effetti economici, istituzionali e sociali*, Milano 2005.

⁴⁴ Misurare la corruzione risulta problematico: qualsivoglia strumento, con il suo bagaglio di criticità, non risulta idoneo a produrre risultati univoci. Incrociando i dati è arduo stabilire quanto l'Italia sia effettivamente corrotta; invece, con riguardo alle linee evolutive del fenomeno pressoché tutti i parametri appalesano un *trend* discendente. *Amplius*, per la disamina di indicatori oggettivi e soggettivi, A. INFANTINO, *I delitti di corruzione tra empiria e norma: repressione penale e prevenzione amministrativa* (tesi di dottorato), in www.ora.uniurb.it, 2020, pp. 12 ss.

⁴⁵ B. MANDEVILLE, *La favola delle api. Ovvero vizi privati, pubblici benefici con un saggio sulla carità e le scuole di carità e un'indagine sulla natura della società*, Roma/Bari 2000⁴, pp. 20 e 21.

costo (< libertà personale e > burocratizzazione) da rapportare ai benefici che conseguono alla sua adozione; occorre evitare di curare il paziente con terapie draconiane che rischiano di paralizzare il corpo sociale.

2.1 Azioni di contrasto

Come viene ribadito dal PNRR, l'Italia presenta una legislazione anticorruzione che ha «mostrato elementi di forza riconosciuti da osservatori internazionali»⁴⁶. Osservazione che dimostra la volontà di confermare la strategia di cui alla legge 190/2012 – per inciso, correvano i tempi del governo Monti e del contrasto alla *maladministration* quale tassello della riedificazione delle infrastrutture economiche ed etiche del Paese – fondata sul binomio repressione penale e prevenzione amministrativa; «perché combattere la corruzione vuol dire tagliarne le premesse e intervenire prevenendo e, laddove la prevenzione non abbia funzionato, intervenire con la sanzione penale»⁴⁷. Osservazione che non esclude, tuttavia, il perfezionamento delle azioni di contrasto alla patologia corruttiva.

2.1.1 Repressione penale

«Obiettivo fondamentale» è «la riduzione del tempo del giudizio»⁴⁸: infatti, «una eccessiva durata del processo reca pregiudizio sia alle garanzie delle persone coinvolte – indagato, imputato e vittima/persona offesa – sia all'interesse dell'ordinamento all'accertamento e alla persecuzione dei reati»⁴⁹. Il riformatore vuole fornire risposta alle istituzioni UE che avevano appalesato la necessità di «favorire la repressione della corruzione, anche

⁴⁶ PNRR, p. 52.

⁴⁷ Intervento del Ministro della giustizia P. SEVERINO, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta n. 815 del 17.10.2012, in www.senato.it.

⁴⁸ PNRR, p. 51.

⁴⁹ *Ivi*, p. 60. Peraltro, il PNRR evidenzia la «naturale e stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia: qualsiasi progetto di investimento, per essere reputato credibile, deve potersi innestare in un'economia tutelata, e non rallentata, da un eventuale procedimento giudiziario»; *ivi*, p. 52.

attraverso una minore durata dei procedimenti penali»⁵⁰. Da altra prospettiva, il piano formula la necessità di una «reale lotta alla recidiva che ponga al centro la rieducazione e l’inserimento sociale dei soggetti inseriti nel circuito penitenziario»⁵¹.

In questa direzione la legge 134/2021 c.d. Cartabia – Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la definizione dei procedimenti giudiziari⁵² – rappresenta la traduzione normativa di quanto stabilito nel PNRR: l’obiettivo è la riduzione dei tempi del processo del 25%⁵³. Nel dettaglio, la riforma è composta da 2 articoli: l’art. 1 prevede una serie di deleghe al Governo in materia di processo penale (art. 1, commi 5-13, nonché 24-26), sistema sanzionatorio (art. 1, commi 14-17, 21-23) e giustizia riparativa (art. 1, commi 18-20); l’art. 2 prevede disposizioni immediatamente precettive in materia, peraltro, di prescrizione del reato (art. 2, comma 1) e improcedibilità dell’azione per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione (art. 2, commi 2-6).

⁵⁰ *Ivi*, p. 51. Il riferimento è alle raccomandazioni della Commissione nel contesto del semestre europeo, in particolare per quanto attiene al biennio 2019/2020; disponibili in www.ec.europa.eu. Meritano di essere riportate le parole della Ministra della giustizia (M. CARTABIA, *Ridurre del 25% i tempi della giustizia penale: un’impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l’Europa*, in www.sistemapenale.it, 31.05.2021): «sulla durata dei processi il Governo si gioca tutto il *Recovery*, non solo la parte legata alla giustizia»; «la Commissione europea ha imposto al governo italiano alcune condizioni per ottenere i 191,5 miliardi dei fondi del *NextGeneration EU*»; «in cinque anni dobbiamo ridurre del 40% i tempi dei giudizi civili e il 25% della durata dei giudizi penali», d’altronde «giudizi lunghi recano un duplice danno alla giustizia: frustrano la domanda di giustizia e ledono le garanzie della giustizia», «paradossalmente sulla realizzazione di processi in tempi brevi dovrebbero convergere gli interessi, e l’impegno, tanto dei cosiddetti giustizialisti, quanto dei cosiddetti garantisti».

⁵¹ PNRR, p. 54.

⁵² G. L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della legge Cartabia*, in www.sistemapenale.it, 15.10.2021; F. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in www.sistemapenale.it, 08.09.2021. Per quanto concerne la riforma dell’ordinamento giudiziario (PNRR, pp. 62 ss.) cfr., in questo numero, G. MARRA, *Il sistema penale resiliente e l’argine rotto al torrente delle opinioni. Profili ordinamentali*.

⁵³ Al medesimo fine il d.l. 80/2021 (artt. 11 e seguenti) prevede l’assunzione di 16.500 giovani laureati che andranno a comporre una struttura, il c.d. Ufficio per il processo, di supporto al giudice.

Breve: la novella interviene sia con riguardo ai fattori tempo/quantità dei procedimenti, sia con riguardo alla riduzione del perimetro della sanzione detentiva. L'efficientamento consiste anche nella riscoperta del volto costituzionale dello *ius criminale*. Il cambio di rotta è ragguardevole rispetto alla stagione del diritto penale *no limits* culminata nella legge 3/2019 c.d. Spazzacorrotti⁵⁴. Rivolgimento che, tuttavia, non conduce alla depenalizzazione in astratto, bensì a dispositivi di esclusione o uscita dal processo che operano in concreto tramite l'apertura di spazi di discrezionalità, finanche problematici, in favore di pubblico ministero e giudice⁵⁵.

Il riverbero della riforma sul contrasto alla corruzione è, quantomeno, duplice: da un verso, la contrazione delle tempistiche del procedimento quale efficientamento della leva punitiva; per altro verso, il riposizionamento in senso personalistico del sistema quale mitigazione del surriscaldamento repressivo. In questo senso risulta significativo l'aggiustamento rispetto a quel processo penale che, ai sensi della legge 3/2019⁵⁶, poteva trovare sviluppo senza limite temporale: l'istituto dell'improcedibilità dell'azione (art. 2, commi 2-6 della legge 134/2021) stabilisce il termine di 2 anni per lo svolgimento del giudizio di appello e di 1 anno per lo svolgimento del giudizio di cassazione.

Nondimeno, per assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione risulterebbero coesenziali interventi di ridisegno delle fattispecie incriminatrici al fine di consentire l'identificazione delle

⁵⁴ V. MANES, *Diritto penale no limits. Garanzie e diritti fondamentali come presidio per la giurisdizione*, in www.questionegiustizia.it, 26.03.2019.

⁵⁵ Scelta che autorevole dottrina ritiene pressoché inevitabile: «appare sempre più difficile individuare tipologie di reati che abbiano le caratteristiche per poter essere utilmente depenalizzate. Vale a dire, ad un tempo, una consistente incidenza statistica, tale che la depenalizzazione assicuri un reale alleggerimento del sistema penale; e delle caratteristiche criminologiche tali da potersi dire adeguata la risposta sanzionatoria esclusivamente amministrativa»; F. PALAZZO, *op. cit.*, p. 5. Risuona un interrogativo: istituti di depenalizzazione in concreto sono sufficienti a riparare i guasti del panpenalismo? F. SGUBBI, *Il diritto penale totale*, Bologna 2019.

⁵⁶ L'art. 1, comma 1 lett. e) della legge 3/2019 prevede che «il corso della prescrizione rimane sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna».

condotte punite⁵⁷: è possibile, ad esempio, richiamare le evanescenti fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) e traffico di influenze illecite (art. 346 *bis* c.p.); la medesima *ratio* ha condotto all'intervento, per mano del d.l. 76/2020 (convertito dalla legge 120/2020), sul delitto di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.). Tra parentesi, *Sollen* che non concede spazio al malaffare amministrativo: occorre definire la tipicità con l'intento di fissare il *discrimen* tra lecito e illecito, nonché di espungere dal perimetro della rilevanza penale l'inoffensivo o lo scarsamente offensivo che, in termini di costi/benefici, non vale l'attivazione dello strumento più intollerante nelle mani dello Stato⁵⁸. Il rischio penale incerto, con la minaccia di una scure che affonda imprevedibilmente il colpo, atrofizza il corpo regolato e inficia quella capacità amministrativa al centro del PNRR.

D'altro canto, accanto a strumenti investigativi di particolare invasività, rimane un apparato sanzionatorio di inusitato rigore⁵⁹ che pare restringere le possibilità applicative, in materia di delitti contro la PA, degli istituti di depenalizzazione in concreto predisposti dalla riforma c.d. Cartabia.

In definitiva, al netto del passo in avanti innescato dalla legge delega sembra permanere il problematico lascito della stagione panpenalistica sullo statuto della pubblica amministrazione.

2.1.2 Prevenzione amministrativa

«Occorre semplificare le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione»⁶⁰, giacché è necessario «evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano

⁵⁷ V. MANES, *Corruzione* cit., pp. 1126 ss. In relazione alla *vis expansiva* che imprime il formante giurisprudenziale, nonché ai possibili correttivi nella prospettiva del PNRR, cfr. in questo numero G. MARRA, *Il sistema penale* cit., *passim*. Problematica la giurisprudenza maturata sul novellato abuso d'ufficio: ad esempio, Cass. pen., Sez. VI, n. 442/2021 e Cass. pen., Sez. VI, n. 33240/2021.

⁵⁸ M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 24.

⁵⁹ V. MONGILLO, *La legge Spazzacorrotti* cit., *passim*.

⁶⁰ PNRR, p. 69.

alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti»⁶¹.

2.1.2.1 *Desinit in piscem*: dal PTPCT al PIAO

Innanzitutto, l'impegno riformatore del PNRR ha trovato espressione nel d.l. 80/2021 (convertito dalla legge 113/2021). L'art. 6 ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), dove confluiscono – nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001 – i molteplici strumenti di pianificazione che le PA sono obbligate a predisporre. Entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto il Dipartimento della funzione pubblica dovrà adottare un piano tipo al fine di supportare i destinatari nella transizione⁶².

Per quanto riguarda la prevenzione amministrativa, art. 6, comma 1 lett. d) del d.l. 80/2021, il Piano integrato di attività e organizzazione ricomprende il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT): per inciso, «secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione con il Piano nazionale anticorruzione». Ai sensi dell'art. 1, comma 7 del d.l. 80/2021 viene, altresì, confermato il potere ANAC di applicare una sanzione amministrativa nel caso di mancata adozione del PTPCT.

Al fine di una maggiore chiarezza espositiva, nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza⁶³ le amministrazioni sono chiamate a considerare il rischio reato, individuando le aree in cui possono maturare fenomeni di *maladministration (risk assessment)*; dopodiché, a predisporre le opportune misure preventive (*risk management*).

⁶¹ *Ibidem*. In questo numero C. ASCANI, *L'impatto del PNRR nell'ambito dell'anticorruzione*.

⁶² Entro il medesimo termine dovranno essere individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal PIAO (art. 6, comma 5 del d.l. 80/2021). Gli oneri a carico delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti saranno definiti dal piano tipo redatto dal Dipartimento della funzione pubblica (art. 6, comma 6 del d.l. 80/2021).

⁶³ R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione* cit., pp. 77 ss.; R. BARTOLI, *I piani e i modelli organizzativi anticorruzione nei settori pubblico e privato*, in *Diritto penale e processo*, n. 11/2016, pp. 1506 ss.

Orbene, accorpate nel medesimo documento plurimi strumenti pianificatori⁶⁴ non pare alleggerire gli oneri a carico della amministrazione pubblica: il costo della *compliance* non è cartolare, ma consiste nella progettazione ed effettiva implementazione di presidi organizzativi che devono operare nella realtà delle cose⁶⁵. Come dimostra la prassi⁶⁶, la *governance* del rischio in apparati burocratici è problematica, ma spostare la *sedes* documentale non sembra agevolare i destinatari nella soddisfazione degli obblighi preventivi⁶⁷. Peraltro, senza considerare le tare esegetiche che gravano la novella: in cui, ad esempio, convivono il piano tipo del Dipartimento della funzione pubblica e il Piano nazionale anticorruzione (PNA) di ANAC, che sono chiamati ad assolvere la medesima funzione orientativa.

2.1.2.2 Prospettive

Al netto delle criticità registrate, è opportuno soppesare il significato di quanto esplicitato nel PNRR.

Alleggerire il carico degli adempimenti in materia di anticorruzione è operazione correlata alla necessità di rafforzare la capacità della pubblica amministrazione: urgenza che plasma il programma di ripresa e resilienza allo scopo di realizzare le potenzialità delle risorse di cui al *Next generation EU*.

Le istituzioni europee sottolineano l'importanza di incrementare l'efficienza della PA; in ogni caso, impongono di non arretrare nel

⁶⁴ A. BONANNO, *L'attuazione del PNRR e il futuro dell'anticorruzione*, in www.lasettimanagiuridica.it, 26.03.2019; A. CORRADO, *Efficienza: non perdiamo il piano anticorruzione*, in www.corriere.it, 23.07.2021.

⁶⁵ «Il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione»; ANAC, *Piano nazionale anticorruzione 2019*, in www.anticorruzione.it, p. 18.

⁶⁶ ANAC, *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2017-2019*, in www.anticorruzione.it.

⁶⁷ *De iure condendo, volendo*, A. INFANTINO, *op. cit.*, pp. 150 ss.

contrasto alla corruzione e di minimizzare la dispersione delle risorse nella spirale della patologia criminosa⁶⁸.

La strategia imbastita dal PNRR muove lungo questo scivoloso crinale⁶⁹. È necessario che i dispositivi anticorruzione siano capaci di penetrare la gestione senza paralizzare l'azione, imponendo interventi preventivi che abbattano il rischio corruttivo e che, al contempo, consentano alla PA di perseguire agilmente quel fine pubblico che rappresenta la sua *ratio essendi*⁷⁰. Un complesso dover essere, ma la prevenzione non può essere separata dal buon andamento (art. 97 Cost.); occorre supportare e non paralizzare la pubblica amministrazione.

In questo senso il piano pone l'esigenza di perfezionare, senza sconfessare l'approccio multiangolare di cui alla legge 190/2012⁷¹, lo

⁶⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Guidance to member States* cit., *passim*. I beneficiari delle risorse devono adottare tutte le misure necessarie «per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto» (art. 22, comma 1 Regolamento UE 2021/241). La Commissione ha il diritto di «ridurre proporzionalmente il sostegno» e «di recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione o di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'Unione qualora non vi sia stata rettifica da parte dello Stato membro» (art. 22, comma 7, Regolamento UE 2021/241). In dottrina viene, tuttavia, appalesato il rischio che il diritto UE e le fonti sovranazionali non considerino adeguatamente i costi umani e sociali di una rigorosa *fight against corruption*; V. MONGILLO, *La legge Spazzacorrotti* cit., pp. 236 e 237. Sulle strutture anticorruzione nella *governance* del PNRR – il sistema è prevalentemente incentrato su controlli interni – ASSONIME, *op. cit.*, pp. 14 ss.

⁶⁹ Si tratta di un bilanciamento difficoltoso, come testimoniano le incertezze nella predisposizione della legge delega di modifica della disciplina anticorruzione: il PNRR fissava il termine di giugno 2021, ma la riforma conosce un ragguardevole ritardo. A. CORRADO, *Il PNRR e l'anticorruzione (che non può essere una moda)*, in www.corriere.it, 27.11.2021.

⁷⁰ F. PATRONI GRIFFI, *Gli strumenti di prevenzione nel contrasto alla corruzione*, in *Federalismi*, n. 14/2014, p. 9.

⁷¹ Integrale rigetto della prevenzione amministrativa della corruzione che non appare né possibile né opportuno. Per quanto riguarda il primo profilo, la strategia trova fondamento nelle convenzioni internazionali a cui il nostro Paese aderisce; ad esempio, è significativa la Convenzione ONU del 2003 che dedica un intero capitolo a misure preventive di stampo extrapenale, riconoscendo spazi di discrezionalità nella predisposizione delle cautele. Per quanto riguarda il secondo profilo, qualsivoglia programma preventivo dovrebbe adoperare

strumentario amministrativo: la PA non può essere, infatti, costretta ad indossare uno scafandro che non consente il movimento nella terraferma⁷².

In altre parole, nel PNRR sembra emergere la volontà di scongiurare il pericolo di una tirannia dell'anticorruzione a discapito del normale funzionamento costituzionale della macchina pubblica: costruire un sistema a misura di corrotto presuppone regole che rischiano di ostacolare l'attività amministrativa. Occorre rammentare l'ammonimento di Luigi Lucchini contro la problematica subordinazione di «tutte le funzioni dello Stato e della società alle penali discipline»: il legislatore non può avere innanzi «agli occhi che contrabbandieri, seduttori, assassini, ladri, truffatori, falsari e simili, i quali dei dazi, delle strade ferrate, degli uffici pubblici, dei balzelli, delle officine, dell'associazione, delle guarentigie legali non faranno che giovare per architettare misfatti e insidiare i beni e la vita del prossimo»; infatti, «l'organismo dello Stato non è una società di assicurazione contro la delinquenza», poiché «gli uomini non sono politicamente associati e organizzati per la sola preoccupazione del delitto, come se ad ogni ora, ad ogni istante si parasse loro davanti in ogni simile il fantasma di un assassino o di un ladro lì pronto a toglier ad essi la vita o la roba»⁷³. Per cui, la disciplina dei rapporti giuridici non può essere

un approccio multiangolare e raffrontare la sua azione con il crogiolo di incentivi che promanano dal magma sociale. *Amplius*, A. INFANTINO, *op. cit.*, pp. 22 ss., nonché pp. 104 ss. Per queste ragioni nel PNRR non viene discusso l'*an* ma il *quomodo* della leva amministrativa. Del resto, non è superfluo evidenziare come, dall'entrata in vigore della legge 190/2012, gli indici di misurazione della corruzione appalesino un *trend* discendente; *ivi*, pp. 12 ss.

⁷² Sulla gravosità degli adempimenti anticorruzione, M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *op. cit.*, pp. 61 ss. Inoltre, F. ANERCHIARICO, J. B. JACOBS, *The pursuit of absolute integrity*, Chicago 1996. Da altra prospettiva viene appalesato il rischio che la semplificazione trovi concretizzazione in «preoccupanti passi indietro sull'anticorruzione»; A. CARLONI, *Passi indietro su anticorruzione e trasparenza? Considerazioni a margine del PNRR e del decreto PA*, in www.orizzontideldirittopub.com, 11.06.2021; N. PARISI, D. RINOLDI, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia*, in *Eurojus*, n. 3/2021, pp. 94 ss. Altresì, A. BACCARO, *Intervista a Giuseppe Busia. Il garante della legalità: più selezione sugli appalti, non forzate le regole*, in *Economia*, 05.07.2021, p. 19.

⁷³ L. LUCCHINI, *Recensione (n. 389) a Ferri. I nuovi orizzonti*, in *Bollettino bibliografico della Rivista italiana*, vol. VII, 1880-81, p. CCLXXI; M. SBRICCOLI, *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale nell'Italia unita*, in *ID.*, *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti*, Milano 2009, pp. 534 e 535.

unicamente ispirata dal timore del reato: il legislatore muove sul filo del rasoio, deve essere preoccupato «dell'eventualità di un attacco criminoso», ma le necessità sociali non «possono far perdere di vista la ragione» costitutiva degli istituti⁷⁴.

Tanto osservato, alleggerire *cum grano salis* gli oneri preventivi al fine di incrementare la funzionalità della PA è strategia che beneficia di un'ulteriore connotazione: è azione ascrivibile in un'autonoma strategia di contrasto alla *maladministration* tra repressione penale e prevenzione amministrativa. Una amministrazione lenta e farraginosa costituisce un incentivo alla tangente; ecco che la semplificazione costituisce il maggiore investimento del PNRR, dopo la stagione della legge 190/2012 e le recrudescenze repressive di cui alla legge 69/2015 e 3/2019, perché in grado di abbinare capacità amministrativa e contrasto alla patologia corruttiva.

3. Semplificazione

La semplificazione rappresenta motivo ricorrente nel PNRR: gli interventi previsti «dal piano puntano a ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che hanno fino ad oggi rallentato la realizzazione degli investimenti o ne hanno ridotto la produttività»⁷⁵.

«L'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche»⁷⁶; il programma di ripresa e resilienza promuove, a titolo esemplificativo, il ridisegno della materia

⁷⁴ L. LUCCHINI, *I semplicisti (antropologi, psicologi e sociologi) del diritto penale*, Torino 1886, pp. 181 e 182.

⁷⁵ PNRR, p. 32.

⁷⁶ *Ivi*, p. 64.

ambientale, degli appalti pubblici⁷⁷ e, come accennato, dei presidi anticorruzione.

Sul piano della pubblica amministrazione occorre – per esempio, mediante reingegnerizzazione delle procedure e digitalizzazione⁷⁸, in combinato disposto con interventi su accesso e competenze dei funzionari – «eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, ridurre tempi e costi per cittadini e imprese»⁷⁹.

In questa sede non è possibile tracciare le traiettorie della semplificazione: si tratta di un filo rosso che percorre molteplici corpi normativi e burocratici; ogni valutazione – considerando, altresì, le ragioni del fallimento degli antecedenti tentativi di razionalizzazione a partire, quantomeno, dagli anni Novanta⁸⁰ – impone il raffronto con le specificità della materia. La riflessione intende piuttosto comprendere il significato della semplificazione quale azione di contrasto alla corruzione, osservando il riverbero che produce nel sistema penale.

⁷⁷ In linea di principio la strategia è condivisa dal Presidente ANAC: è necessario «semplificare, attraverso la digitalizzazione, le procedure di gara per gli affidamenti dei contratti pubblici, riducendo gli oneri amministrativi a carico di stazioni appaltanti e operatori economici, in modo da consentire a tutti i soggetti interessati di interagire con la pubblica amministrazione e di operare sul mercato di competenza in maniera efficiente ed efficace, veloce e intuitiva»; audizione del Presidente Avv. Giuseppe Busia, 8^a Commissione della Camera dei Deputati, in www.anticorruzione.it, 02.02.2021, p. 1.

⁷⁸ «Una PA efficace deve saper supportare i cittadini, residenti e imprese con servizi sempre più performanti e universalmente accessibili, di cui il digitale è un presupposto essenziale»; PNRR, p. 88. La digitalizzazione riguarda la forma elettronica dell'azione amministrativa e differisce dall'introduzione di algoritmi nei processi decisionali pubblici: su questa frontiera – tra profili definatori e capacità della PA – cfr. lo studio di M. SIMONCINI, *Lo Stato digitale: l'agire provvedimentoale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione tecnologica*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, n. 2/2021, pp. 529 ss.

⁷⁹ PNRR, p. 47. Intento che trova manifestazione nella c.d. agenda per le semplificazioni; G. VESPERINI, *L'agenda per la semplificazione 2020-2023*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2021, pp. 151 ss.

⁸⁰ Per quanto attiene alla semplificazione normativa il piano imputa i fallimenti alla predisposizione di misure non accompagnate da interventi di carattere organizzativo, nonché al progressivo impoverimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali della PA; PNRR, p. 64.

3.1 Ontologia e deontologia

In Francia, nella prima metà del XIX secolo, Alexis de Tocqueville polemizzava contro «la lentezza della procedura amministrativa», che «è così grande che non ho mai visto passare meno di un anno prima che una parrocchia potesse ottenere il permesso di rialzare il campanile o di restaurare il presbiterio»⁸¹. In Italia, nel XXI secolo, occorrono fino a 72 adempimenti per intraprendere un'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande (costo 15.000 euro), oppure fino a 86 adempimenti per intraprendere un'attività di autoriparazione (costo 18.500 euro); da altro verso, un'impresa di medie dimensioni spende ogni anno tra i 150.000 e i 700.000 euro nei rapporti con la PA⁸². Il problema della complicazione burocratica quale ostacolo al progresso civile rappresenta, come osservato nella prima parte di questo contributo, una costante fino alle soglie del PNRR.

In questa prospettiva il rimedio della semplificazione normativa e amministrativa⁸³ opera in plurime direzioni e con differenti strumenti⁸⁴; dover essere che non costituisce soltanto un «criterio di riordino

⁸¹ A. TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, Milano 1996, p. 64; B.G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Rassegna Astrid*, n. 11/2019, p. 2.

⁸² S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione* cit., pp. 10 ss.; B.G. MATTARELLA, *op. cit.*, p. 2. Altresì, la recente indagine di S. DE NITTO, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, n. 3/2021, pp. 783 ss.

⁸³ Per gli opportuni riferimenti bibliografici, F. COSTANTINO, *Il principio di semplificazione*, in *Riv. it. per le scienze giuridiche*, 2014, pp. 425 ss.; R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso una amministrazione senza qualità*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/1999, pp. 323 ss.; G. VESPERINI, *Semplificazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. CASSESE), Milano 2006, pp. 5479 ss.; P.M. VIPIANA, *Considerazioni in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, vol. I, Napoli 2015, pp. 367 ss. Principio che trova, peraltro, riconoscimento nel testo costituzionale sotto l'egida del buon andamento (*ex multis*, Corte cost. n. 164/2012, Corte cost. n. 282/2009 e Cost. cost. n. 336/2006). In relazione alla sostanza europea della semplificazione, P.M. VIPIANA, *op. cit.*, pp. 385 ss.

⁸⁴ Il catalogo delle strutture adibite alla semplificazione è ragguardevole, F. COSTANTINO, *op. cit.*, pp. 432 ss. Caleidoscopio che trova conferma nel PNRR, ASSONIME, *op. cit.*, pp. 11 e 12.

dell'esistente», ma «un criterio costante di esercizio dei poteri di regolazione pubblica»⁸⁵.

Con riguardo alla pubblica amministrazione la *reductio ad unitatem* di un *farmakon* connotato da notevole complessità semantica non risulta agevole: in estrema sintesi, e con approssimazione, il minimo comune denominatore consiste nella necessità di accrescere la rapidità e di ridurre i costi, a carico di cittadini e imprese, della PA.

Per inciso, strategia che non comporta per forza di cose la riduzione delle funzioni dello Stato (*deregulation*): semplificare significa «rendere senza piega, ossia rendere scorrevole ciò che è tortuoso, ma senza per ciò alterare la sostanza e tantomeno la natura dell'oggetto del suo intervento»⁸⁶. Nondimeno, «uno Stato dimagrito, ricondotto alla cura dei compiti e delle funzioni d'ordine, essenziali all'esercizio della sovranità, può con maggiore facilità ed efficacia riconvertire e riprocessare i tempi e i modi del proprio operare, ossia dei procedimenti amministrativi di propria competenza»⁸⁷. Aporia che rende problematica la semplificazione del programma di ripresa e resilienza allorché trova collocazione in un contesto di attivismo statale al fine di innestare la ripresa post-pandemica.

Tanto premesso, il tracciato della semplificazione è disagiata: come, peraltro, insegna la giurisprudenza costituzionale e amministrativa, efficientamento della regolazione e della PA da coniugare «con l'effettiva tutela degli interessi pubblici», nel senso che «mai la semplificazione deve determinare un abbattimento dei livelli di tutela degli interessi pubblici e dei diritti delle persone coinvolte»⁸⁸. Bilanciamento che occorre declinare secondo le cadenze, di matrice europea (art. 2 TUE), della proporzionalità degli oneri amministrativi rispetto al rilievo delle esigenze di tutela.

⁸⁵ G. VESPERINI, *Semplificazione* cit., p. 5479.

⁸⁶ R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amministrativo*, n. 1/2010, p. 32; C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano 2013, p. 24: «anche senza una consistente riduzione delle sue attuali funzioni, il governo può essere molto più efficiente, meno indecifrabile, meno controproducente e assai più utile se opta, ovunque sia possibile, per una maggiore semplicità».

⁸⁷ R. FERRARA, *op. cit.*, p. 325.

⁸⁸ P.M. VIPIANA, *op. cit.*, p. 381. Per la riproposizione del problema in materia ambientale, V. CAVANNA, *Semplificare per tutelare? Le valutazioni di impatto dopo il PNRR*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 7/2021, pp. 526 ss.

Cosicché, per quanto concerne la corruzione, come osservato in relazione alla prevenzione amministrativa della *maladministration*, è necessario ponderare i costi della semplificazione in termini di apertura di maggiori spazi alla patologia criminosa: ad esempio, tramite il deperimento dell'*accountability* del funzionario pubblico. Il dosaggio del *farmakon* – nella declinazione del PNRR – è connaturato alle peculiarità del contesto regolato: «Dio è nel particolare»⁸⁹.

3.2 Corruzione oggettiva

Dopo avere abbozzato i contorni della semplificazione è opportuno isolare il significato di questa strategia quale autonoma azione di contrasto alla corruzione.

Per quanto attiene al momento legislativo il piano ricorda come la *maladministration* «può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi. La semplificazione normativa, dunque, è in via generale un rimedio efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi»⁹⁰.

Le scienze sociali evidenziano come la corruzione delle persone è supportata dalla corruzione oggettiva, ovvero dalle disfunzioni del sistema istituzionale⁹¹.

È stato osservato come «una classe dirigente che trova nei modelli formali del diritto la chiave di lettura della realtà cerca immancabilmente di

⁸⁹ Riprende la formula C. GINZBURG, *Radici di un paradigma indiziario*, in ID., *Miti, emblemi, spie*, Torino 1986, p. 158.

⁹⁰ PNRR, p. 69. Il Piano prosegue: «vi sono, in particolare, alcune norme di legge che possono favorire più di altre la corruzione. Si rende, dunque, necessario individuare prioritariamente alcune di queste norme e procedere alla loro abrogazione o revisione. Ad esempio, vanno riviste e razionalizzate le norme sui controlli pubblici di attività private, come ispezioni, che da antidoti alla corruzione sono divenute spesso occasione di corruzione. È necessario eliminare le duplicazioni e le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni». Cfr., sulla situazione italiana, gli indicatori di cui alla nota 39 e, in generale, il §1.2.

⁹¹ La riflessione riprende antecedenti annotazioni, A. INFANTINO, *op. cit.*, pp. 27 ss. In ogni caso, M. D'ALBERTI, *I due nemici da combattere: i corrotti e il degrado istituzionale*, in ID. (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, pp. 14 ss.; S. ROSE-ACKERMAN, *International handbook on the economics of corruption*, Cheltenham 2006, pp. XIX ss.

dare risposta a ogni problema sociale deliberando nuove norme di carattere generale»⁹², imponendo alla collettività di muovere nei labirinti architettati dal legislatore. La pretesa di governare ogni anfratto sociale mediante schemi *command and control* rischia di favorire lo sviluppo della patologia corruttiva: è nel caos regolativo che la fisiologica discrezionalità amministrativa lambisce l'arbitrio⁹³; l'ipertrofia allunga i tempi di risposta della PA e incentiva il pagamento di tangenti per ottenere quanto richiesto: brutalmente, se costruire un pollaio è arduo, questa difficoltà incentiva a corrompere quelle istituzioni che richiedono biblici adempimenti⁹⁴.

È possibile formulare le medesime conclusioni con riguardo all'organizzazione della pubblica amministrazione: dall'accesso e competenze del personale fino all'ingegnerizzazione delle procedure. Una PA che non funziona costituisce terreno fertile per la *maladministration*: quantomeno per tentare di oltrepassare, con la tangente, l'*empasse* burocratica⁹⁵.

Per cui, qualsivoglia strategia di contrasto non può prescindere da politiche di semplificazione che sterilizzino la corruzione del sistema istituzionale, disinnescando, a valle, l'espansione del mercato delle tangenti. Il rimedio, in grado di incrementare la capacità della PA in termini di maggiore rapidità e di minori costi – purché correttamente dosato in rapporto agli interessi concorrenti – è funzionale al contrasto della fenomenologia corruttiva.

3.3 Sostitutivi penali

Impegno riformatore, tra potenzialità e difficoltà applicative, che può essere collocato nel solco di un prodotto della scuola positiva: il paradigma ferriano dei sostitutivi penali⁹⁶.

⁹² A. VANNUCCI, *op. cit.*, p. 118.

⁹³ «La sovrabbondanza delle norme regolatrici non limita le pubbliche amministrazioni. Al contrario, amplia la loro discrezionalità, perché esse hanno, così, sempre la possibilità di scegliere il diritto applicabile al singolo caso»; S. CASSESE, *Maladministration cit.*, p. 246.

⁹⁴ A. VANNUCCI, *op. cit.*, pp. 116 ss.

⁹⁵ M. DONINI, *Il diritto penale come etica cit.*, pp. 48 e 49.

⁹⁶ Vincenzo Mongillo propone la medesima analogia in relazione allo strumentario ANAC (V. MONGILLO, *La legge Spazzacorrotti cit.*, p. 240).

Siamo nella seconda metà del XIX secolo e «una bufera di empirismo attraversa le sfere della dottrina»⁹⁷. La scuola positiva⁹⁸ irrompe nel dibattito penalistico; i capitoli di questo programma, orientato alla difesa sociale su basi empiriche, sono intitolati alla negazione del libero arbitrio, alla ricerca dei fattori antropologici, psicologici e sociali del crimine, nonché alla responsabilità legale e pericolosità sociale del delinquente. La contrapposizione rispetto alla tradizione italiana, che muove sotto le insegne del liberalismo⁹⁹, è ragguardevole: le garanzie che definiscono il diritto penale del fatto – esemplificativamente, colpevolezza, proporzione e predeterminazione della pena – subiscono le scorribande della dottrina positivista allo scopo di rinsaldare la lotta statale al delitto.

In queste intemperie Enrico Ferri¹⁰⁰, progenitore della novella securitaria, elabora il paradigma dei sostitutivi penali¹⁰¹. Il maestro immerge lo scandaglio nel substrato empirico e denuncia «la mancata previdenza dei legislatori che si addormentano nella comoda illusione che basti il codice penale contro la fiamma dei delitti»¹⁰². Il reato viene cagionato da molteplici fattori e riguarda il modo di essere del corpo

⁹⁷ L. LUCCHINI, *Ai lettori*, in *Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza*, vol. XXI, 1885, p. 18.

⁹⁸ M. SBRICCOLI, *La penalistica cit.*, pp. 547 ss.

⁹⁹ «La scienza criminale ha per sua missione di moderare gli abusi dell'autorità», F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale. Parte generale*, vol. I, Firenze 1907, p. 8; T. PADOVANI, *Il legislatore alla scuola della ragione. Una introduzione allo studio del Programma di Francesco Carrara*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/1985, pp. 706 ss. Per contro, l'efficientamento dei presidi preventivi anima la dottrina positivista. Schematizzazione che omette la moltitudine di posizioni che oscillano tra i contrapposti insegnamenti; M. SBRICCOLI, *La penalistica cit.*, pp. 537 ss.

¹⁰⁰ Sul maestro della scuola positiva, professore, avvocato e uomo politico, F. COLAO, *Ferri Enrico*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII – XX secolo)*, vol. I, Bologna 2013, pp. 849 ss. Sul Ferri socialista e successivamente fascista, F. COLAO, *Un fatale andare. Enrico Ferri dal socialismo all'accordo pratico tra fascismo e scuola positiva*, in I. BIROCCHI, L. LOSCHIAVO (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime*, Roma 2015, pp. 129 ss.; M. SBRICCOLI, *Il diritto penale sociale, 1883-1922*, in ID., *Storia del diritto penale cit.*, pp. 829 ss., nonché p. 850.

¹⁰¹ E. FERRI, *Dei sostitutivi penali*, in *Archivio di psichiatria, antropologia criminale e scienze penali*, vol. I, 1880, pp. 67 ss., nonché pp. 218 ss.; E. FERRI, *Sociologia criminale*, Torino 1900, pp. 394 ss.

¹⁰² E. FERRI, *Dei sostitutivi cit.*, p. 76.

sociale. Dinanzi alla complessità del reale è, perciò, illusorio il tentativo di risolvere il problema tramite il maglio repressivo. Immutate le opportunità criminose insite nel sistema sociale, economico e amministrativo, i più ingegnosi strumenti penali di contrasto restano spuntati. Osservazioni da cui scaturisce la tematizzazione dei sostitutivi penali, «di cui il concetto si riassume in ciò che il legislatore, abbracciando collo sguardo l'andamento e le manifestazioni dell'attività individuale e sociale e scorgendone le origini, le condizioni, gli effetti, venga a conoscere le leggi psicologiche e sociologiche, per le quali rendersi padrone di una gran parte dei fattori criminosi, e specialmente di quelli sociali, per influire così in modo indiretto, ma più sicuro, sull'andamento della criminalità»¹⁰³. Per inciso, mentre la prevenzione di polizia «si limita ad impedire il reato, quando il germe ne è sviluppato ed esso è imminente, e con mezzi per lo più di coazione diretta», «la prevenzione sociale invece si spinge fino alle remote origini del delitto per impedirne i germi più lontani, rintracciando i diversi fattori antropologici, fisici e sociali del fenomeno criminoso, cui si oppone con mezzi del tutto indiretti»¹⁰⁴. In questo scenario vengono formulati innumerevoli rimedi: «gli stipendi proporzionati ai bisogni dei pubblici funzionari ed alle condizioni economiche generali osteranno alle concussioni, corruzioni, dovute in massima parte, più o meno direttamente, alle ristrettezze economiche»¹⁰⁵; «così la semplificazione legislativa vale ad impedire molte frodi contro i cittadini», poiché la farraginosità delle leggi serve «di pretesto a soprusi e spogliazioni»¹⁰⁶.

Il paradigma ferriano presenta una matrice securitaria, ottimizzare la difesa sociale, e non viene ispirato dalla preoccupazione di minimizzare la violenza statale al fine di salvaguardare le libertà individuali, di cui vengono ambigualmente riconosciuti i benefici sociali¹⁰⁷. La tutela della persona contro gli abusi del Leviatano non risuona tra le pagine del

¹⁰³ E. FERRI, *Sociologia* cit., p. 398.

¹⁰⁴ *Ivi*, p. 460.

¹⁰⁵ *Ivi*, p. 418.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 432.

¹⁰⁷ Nel perseguire il fine preventivo bisognerebbe «vedere dapprima se non sia male minore il sopportare tali istituzioni, pur riformandole, coi loro inconvenienti, anziché perdere anche la gran parte di bene che esse possono recare»; *ivi*, p. 460.

programma positivista¹⁰⁸ – piuttosto, «a furia di garantire l'imputato si è lasciata indifesa la società»¹⁰⁹ – che «propone come scopo la diminuzione dei delitti, che sempre e troppo aumentano o non diminuiscono»; emblematicamente, «abbiamo visto che la scuola classica sorgeva in nome dell'individualismo, per rivendicarne i diritti esageratamente soffocati dallo Stato nel medioevo; così la scuola positiva cerca ora di porre un limite alla prevalenza, talvolta soverchia, di questo individualismo»¹¹⁰. In questo senso gli strali contro la ridotta capacità preventiva dello *ius criminale* non comportano la mitigazione del sistema dei delitti e delle pene, allorché «i sostitutivi penali devono diventare i primi e principali mezzi di quella preservazione sociale dalla criminalità, a cui le pene (trasformate in segregazione clinica dei delinquenti più pericolosi) serviranno ancora, ma in via secondaria»¹¹¹.

Nel frattempo, dalla scuola italiana riecheggiano le critiche. Luigi Lucchini non disconosce le potenzialità della prevenzione extrapenale, osservando, tuttavia, che i sostitutivi «non sostituiscono nulla, ma intendono solo neutralizzare le cause dei delitti»¹¹². Rilievo che coglie nel segno: prevenuto, e non commesso il delitto, viene meno la pena; in questo ristretto significato deve essere inteso il paradigma ferriano, che non intende soppiantare la repressione con la prevenzione indiretta¹¹³.

¹⁰⁸ A riprova, il «Progetto preliminare di codice penale italiano» del 1921, redatto su incarico del guardasigilli Mortara da una commissione di studio presieduta dal Ferri e che non ha trovato concretizzazione. Si tratta di un articolato che accoglie tutti i postulati della scuola positiva – ad esempio, con la previsione di pene a tempo indeterminato (art. 44) – e che risulta distonico rispetto alla tradizione illuminista e liberale. Per tutti, G. VASSALLI, voce *Codice penale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, Milano 1960, pp. 268 ss. Nella medesima prospettiva può essere letta l'adesione del maestro al regime fascista. M. SBRICCOLI, *La penalistica* cit., p. 586; F. COLAO, *Un fatale andare* cit., pp. 139 ss. Si richiama, altresì, E. AMODIO, *La scuola positiva e il pensiero di Beccaria: un dissenso nascosto dietro la venerazione riconoscente*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 4/2014, pp. 2053 ss.

¹⁰⁹ E. FERRI, *La criminologia positivista e il fascismo*, in *Gerarchia*, n. 2/1923, p. 157; F. COLAO, *Un fatale andare* cit., p. 85.

¹¹⁰ E. FERRI, *Sociologia* cit., pp. 23 e 24.

¹¹¹ *Ivi*, p. 396.

¹¹² La critica è riportata da F. TURATI, *Sulle critiche alla nuova scuola antropologica penale*, in *Archivio di psichiatria, scienze penali ed antropologia*, vol. II, 1882, p. 357. Altresì, L. LUCCHINI, *I semplicisti* cit., pp. 181 e 182.

¹¹³ E. FERRI, *Sociologia* cit., p. 396.

3.3.3.1 *Extrema ratio* in concreto

Decifrare la semplificazione mediante il prisma dei sostitutivi penali consente di osservare il riverbero penalistico del rimedio indicato nel PNRR.

Il dispositivo ferriano riconosce le manchevolezze del sistema dei delitti e delle pene – che rimane sul palcoscenico della politica criminale, sanzionando le condotte che oltrepassano il setaccio della prevenzione indiretta – e sostiene la necessità di un approccio che affronti le concause del crimine. In questa medesima direzione, inalterate, tuttavia, le asperità dello *ius criminale*, la semplificazione intende razionalizzare il contesto ordinamentale e incrementare la capacità della PA in guisa da minimizzare gli incentivi alla corruzione.

Breve: la continuità consiste nella volontà di intervenire sulle cause del reato con mezzi di coazione indiretta che non interferiscono direttamente con lo *ius puniendi*¹¹⁴; emerge «un'affermazione per così dire *in action* del principio di *ultima ratio*», che determinerebbe una «minore quantità di diritto penale dal punto di vista applicativo concreto»¹¹⁵. Epperò, come ammoniva Luigi Lucchini, il diritto penale totale¹¹⁶ – tra fattispecie atipiche, ermeneutiche eticizzanti e sanzioni draconiane – rimane saldo con il suo carico di costi umani e sociali.

Concludendo, è stata indagata la strategia di contrasto alla *maladministration* che pare emergere dal Piano nazionale di ripresa e resilienza al fine di delineare, a partire dalle linee tracciate dal programma, il futuro del sistema anticorruzione tra repressione penale, prevenzione

¹¹⁴ Non possono essere, tuttavia, escluse influenze indirette. Ad esempio, in relazione alla *deregulation* – che, come accennato, noi coincide *tout court* con la semplificazione – il vuoto normativo può contribuire a rendere atipiche le fattispecie incriminatrici: è il caso del traffico di influenze illecite (art. 346 *bis* c.p.) in assenza di una disciplina analitica del lobbismo. V. MONGILLO, *La nuova veste del traffico di influenze illecite*, in www.cortedicassazione.it, 26.09.2019.

¹¹⁵ G.P. DEMURO, *Ultima ratio: alla ricerca di limiti all'espansione del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 4/2013, pp. 1691-192. Da ultimo, al di là delle angustie di una attuazione in concreto del principio, G. MARRA, *Extrema ratio ed ordini sociali spontanei. Un criterio di sindacato sulle fattispecie penali eccessive*, Torino 2018.

¹¹⁶ F. SGUBBI, *op. cit.*, *passim*.

amministrativa e semplificazione. In scena luci e ombre dei tentativi di riforma di cui al PNRR.