

CECILIA ASCANI *

L'IMPATTO DEL PNRR NELL'AMBITO DELL'ANTICORRUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il panorama dell'anticorruzione ante PNRR: i piani anticorruzione e i codici di comportamento. – 3. Abrogazione e revisione delle norme che alimentano la corruzione. – 4. Gli effetti del Piano integrato di attività e organizzazione sui Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza. – 5. Piani per la prevenzione della corruzione e modelli 231. Brevi cenni. – 6. Conclusioni.

1. Premessa

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 2021 articola la sua sfera d'azione in sei missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, rivoluzione verde e transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute.

All'interno di esso vi è un progetto di riforme, che il Governo intende attuare, rivolte alla pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.

Seguendo la chiave di lettura individuata nel concetto di 'efficienza del sistema' si articolerà lo studio della riforma prospettata dal Governo sul tema dell'anticorruzione in maniera trasversale e destinata a dipanare i suoi effetti sul piano sostanziale e processuale penale.

Se è vero che regole opache incentivano la proliferazione di fenomeni corruttivi l'esecutivo, in un'ottica di maggiore efficienza del sistema general preventivo penalistico, ha scelto di affrontare il tema su più fronti, in *primis*, incentivando la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative, e contestualmente mediante la razionalizzazione e altrettanta semplificazione della legislazione, nonché l'abrogazione e la modifica di leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione.

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

Alla luce di ciò, la proliferazione dei fenomeni corruttivi verrà contrastata mediante la semplificazione del sistema amministrativo, perché altrettanto vero è che «moltissime sono le leggi quando lo Stato è corrotto».

Ciò rafforza l'idea che, in realtà, il fenomeno corruttivo non rappresenti un fenomeno endemico, ma piuttosto un sistema di approccio alla pubblica amministrazione quando le sue procedure sono caratterizzate da farraginosi e interminabili passaggi¹.

Tale idea di imprescindibile necessità di maggiore efficienza del sistema si lega all'ulteriore dato di inadeguatezza di un impianto penale caratterizzato dalle smisurate lungaggini processuali e dal sovradosaggio punitivo². Per tale ragione il PNRR mira a intervenire anche sul piano temporale affinché il processo italiano venga riportato a un modello di efficienza e competitività.

L'efficienza dell'amministrazione della giustizia, infatti, rappresenta un valore in sé radicato nella cultura costituzionale europea che richiede di assicurare 'rimedi giurisdizionali effettivi' per la tutela dei diritti e che sostiene il funzionamento dell'intera economia, raffigurando, così, una condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato.

2. Il panorama dell'anticorruzione ante PNRR: i piani anticorruzione e i codici di comportamento

Con la legge n. 190 del 6 novembre 2012 o Legge Severino, contenente disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, l'ordinamento italiano ha messo in campo una serie di misure generali e specifiche volte a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione nelle pubbliche amministrazioni³.

¹ Sul punto si veda, in questo volume, il contributo di A. INFANTINO, *Maladministration e semplificazione nel cantiere della resilienza*.

² Per un approfondito esame sul tema si veda il contributo, in questo volume, di G. MARRA, *Il sistema penale resiliente. Profili ordinamentali*.

³ Tra i primi lavori sull'introduzione legislativa si veda F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento, in Diritto Penale e Processo. Gli speciali*, 2013.

Le prime sono destinate a un'applicazione uniforme in tutte le PPAA affinché si crei un ambiente complessivamente sfavorevole all'insorgenza di atti corruttivi, mentre le seconde, nonostante anche la loro introduzione abbia carattere generale, sono destinate a un'applicazione diversificata nelle varie amministrazioni, a seconda delle caratteristiche proprie di ciascuna, valutando in modo particolare le funzioni attribuite, le attività di loro esercizio e il grado di rischio corruzione cui le diverse realtà pubbliche sono esposte.

Tra i vari temi oggetto dalle misure di carattere generale vi sono la trasparenza, la regolamentazione dell'accesso agli incarichi extrafunzionali, la disciplina sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali, l'incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto di lavoro, o divieto di *pantouflage*, la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito, c.d. *whistleblower*, e la formazione del personale dell'amministrazione.

Come si avrà modo di approfondire nel proseguito, nella lotta ai fenomeni corruttivi il tema della trasparenza è stato considerato di primaria importanza dal legislatore del 2012; l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di rendere disponibili sui siti istituzionali dati di natura organizzativa dell'ente, nonché ulteriori approfondimenti in materie quali bilanci pubblici, appalti, governo del territorio e sanità, ha chiaramente consentito un ampliamento del potere di controllo diffuso dei cittadini sul corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa. Il d.lgs. n. 33 del 2013 si è, a tal fine, occupato del riordino degli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni mediante un'opera di codificazione degli stessi; in *primis*, ha confermato e rafforzato le sanzioni di natura pecuniaria e disciplinare a carico dei funzionari che non abbiano rispettato i doveri di 'alimentazione del flusso di informazioni' riguardanti le attività dei propri uffici tramite il sito istituzionale. Il decreto del 2013 ha, da ultimo, introdotto l'istituto del c.d. 'accesso civico'⁴, grazie al quale ogni cittadino,

⁴ L'art. 5 del d.lgs. 33/2013 prevede l'istituto dell'accesso civico (semplice o generalizzato) il quale consente a chiunque di accedere a dati, documenti e informazioni delle pubbliche amministrazioni senza necessità di dimostrare un interesse qualificato. Nello specifico l'accesso civico semplice consente a chiunque di richiedere documenti, dati o informazioni che le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare nella sezione 'Amministrazione trasparente' dei propri siti istituzionali, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati (art. 5, c. 1). La richiesta viene formulata attraverso apposito modulo rinvenibile *online* alla sezione Amministrazione trasparente, il quale andrà inviato al

a prescindere dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive interessate dall'attività della pubblica amministrazione, ha il diritto di accedere ai siti delle realtà istituzionali e rinvenirvi i dati pubblici in virtù delle disposizioni di legge vigenti.

Approdando alle misure di carattere specifico che il legislatore del 2012 ha introdotto, volgiamo ora lo sguardo verso i c.d. Piani triennali di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC) di cui ciascuna amministrazione si è dotata sulla base delle Linee guida fornite dal Piano nazionale anticorruzione. Tali indicazioni adottate dal Comitato Interministeriale⁵ svolgono l'importante ruolo di indirizzo e guida per le pubbliche amministrazioni chiamate ad assolvere tale compito.

Il Piano triennale è uno strumento per «l'individuazione di misure concrete da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione», la sua natura programmatica «ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi»⁶. Tale scelta legislativa converge con le misure intraprese in tal senso dalle

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. L'accesso civico generalizzato (o accesso FOIA) consente, invece, a chiunque di richiedere dati e documenti ulteriori rispetto a quelli che le amministrazioni sono obbligate a pubblicare (art. 5, c. 2). La richiesta di accesso civico generalizzato, relativa a dati e documenti detenuti dal Dipartimento della funzione pubblica, viene ugualmente presentata mediante un modulo *online* presente nella sezione Amministrazione trasparente.

⁵ Il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, istituito con decreto del presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013. L'articolo 1, c. 4, della legge 190/2012, ha attribuito al Comitato il compito di adottare le linee di indirizzo che il dipartimento della Funzione pubblica deve seguire nel mettere a punto il Piano nazionale anticorruzione. Il Comitato deve, inoltre, coordinare «l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale», definire «modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi» previsti dalla legge anticorruzione e i «criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione». È composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, dal ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, dai ministri della Giustizia e dell'Interno. In caso di assenza del presidente del Consiglio, il Comitato è presieduto dal ministro per la Pubblica Amministrazione. Alle sue riunioni, aperte alla partecipazione di altre cariche pubbliche, assiste il sottosegretario di Stato alla Presidenza – segretario del Consiglio dei ministri.

⁶ PNA 2013.

organizzazioni internazionali⁷, governative e non, e si è resa ancor più necessaria alla luce dall'aumento esponenziale delle interconnessioni tra i vari sistemi economici a seguito della globalizzazione. Da questo punto di vista la crisi economica mondiale ha messo ancor più in luce la difficoltà di una ripresa a causa dell'ostacolo dei mercati corrotti.

L'istituzione di un'amministrazione dell'anticorruzione è stata dettata dalla necessità, ugualmente sollecitata sul fronte internazionale, in merito all'imprescindibile presenza di una amministrazione nazionale indipendente e appositamente dedicata. Di qui la scelta iniziale del legislatore di organizzazione mediante un tipo binario di intervento, un ente preposto all'azione attiva, individuato nel Dipartimento per la Funzione pubblica, e uno di sorveglianza rappresentato dall'Autorità Nazionale per l'Anticorruzione; salvo poi concentrare su quest'ultimo buona parte delle funzioni quali l'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione e i successivi aggiornamenti, nonché poteri sanzionatori e di intervento attivo⁸.

Globalmente si è assistito a un rafforzamento dei poteri di indirizzo statali con conseguente effetto di accentramento anche a scapito delle autonomie costituzionalmente garantite⁹, e per bilanciare tale effetto anziché un'articolazione del Governo, come inizialmente previsto, l'approvazione del PNA è stata collocata presso un'Autorità indipendente¹⁰.

⁷ Per un approfondimento sul piano internazionale si veda il contributo in questo volume di E.A. ROSSI, *Rilievi internazionalistici su concorrenza e valori sociali a margine del PNRR*.

⁸ In virtù del successivo decreto n. 90 del 2019 l'ANAC può irrogare sanzioni in caso di mancata approvazione del PTPC. Per un esame specifico in merito ai poteri di ANAC si rinvia a G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa alla prevenzione della corruzione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di) *La legge anticorruzione*, Torino, 2013, p. 71.

⁹ C. TUBERTINI, *Piani di prevenzione della corruzione e organizzazione amministrativa*, in *Jusonline*, n. 3/2016, pp. 142 ss.

¹⁰ La scelta di assegnare tale ruolo a un'autorità terza e indipendente è stata ugualmente condizionata dal panorama internazionale ed europeo, ove, citando un esempio, all'interno dell'*Anti-corruption report 2014* la Commissione europea, tra le misure suggerite allo Stato italiano, indicava la necessità di rinforzare il potere e la capacità dell'agenzia nazionale anticorruzione «to perform a strong coordination role», tanto che fin dai suoi primi interventi l'ANAC ha adottato un metodo di azione basato sul massimo coordinamento con tutti gli altri soggetti preposti alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di corruzione, mettendo in atto modelli collaborativi anche con le PA oggetto di verifica.

Guardiamo ora nel dettaglio delle specifiche misure introdotte dal legislatore del 2012, ugualmente caratterizzate dall'obbligatorietà, ma destinate a un'applicazione differenziata a ogni singola amministrazione, tenendo in considerazione le attività svolte e il grado di esposizione al rischio corruttivo.

Il PTPC deve essere adottato da ogni amministrazione assieme al Codice di comportamento, entrambi i documenti vengono redatti nel rispetto dei provvedimenti emanati dallo Stato miranti a guidare le amministrazioni, predeterminando i contenuti minimi o soglie essenziali che possano essere modificati in ottica rafforzatrice da parte delle pubbliche amministrazioni¹¹. Il codice nazionale, emanato con il d.p.r. n. 62 del 2013, e i codici di ogni amministrazione, sono divenuti le fonti dei doveri di comportamento; i secondi sono stati pensati per identificare ulteriori doveri di comportamento individuati in rapporto alle specifiche funzioni attribuite all'interno delle pubbliche amministrazioni e alle relative organizzazioni.

Con l'introduzione dei PTPC si è concretizzata una misura di prevenzione della corruzione i cui contenuti sono stati maggiormente definiti al comma 9 dell'art. 1 e il cui primario scopo è stato quello di «individuare le attività [...] anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», oltre a prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione. Si è previsto, inoltre, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza

¹¹ È il caso del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. L'art. 1 co. 44 della legge n. 190/2012 ha riscritto l'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 al fine di attribuire al codice di comportamento un valore giuridico certo. La nuova formulazione dell'articolo recita «la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare».

del piano; 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 relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione; nonché da ultimo individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Tali previsioni hanno segnato il passaggio dalla funzione di meri documenti di valutazione del rischio dei PTPC a quella di piani contenenti oggettive misure di prevenzione di fenomeni corruttivi, costruiti sulla base delle peculiarità delle singole amministrazioni. Del resto, come sostenuto da numerosi autori, l'introduzione dei PTPC ha prodotto in concreto una trasposizione nel campo delle pubbliche amministrazioni del sistema di prevenzione della corruzione, così come disciplinato al d.lgs. n. 231/2001¹².

Con particolare riguardo alla previsione di cui al co. 9 lettera a), la d. Severino, al fine di agevolare il lavoro di individuazione delle aree di rischio, ha formulato un elenco di zone considerate intrinsecamente a rischio, ossia quelle riguardanti le autorizzazioni o concessioni, alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualsivoglia genere a persone ed enti pubblici e privati, concorsi, prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Una volta completata la ricognizione delle aree maggiormente a rischio corruttivo vanno poi esaminati i procedimenti previsti al loro interno, affinché si possa comprendere quali passaggi siano maggiori esposti a rischio; all'esito di ciò il piano individua le misure capaci di eliminare il

¹² 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.; F. MERLONI, *op. cit.*, pp. 9 ss.; A. ROSSI, *I piani per la prevenzione della corruzione in ambito pubblico ed i modelli 231 in ambito privato*, in *Diritto Penale e Processo. Gli speciali*, 2013, pp. 45 e ss.; per un esame aggiornato in ordine ai modelli pubblici di prevenzione della corruzione si veda R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020.

pericolo di fenomeni corruttivi. Soprattutto a partire dall'aggiornamento del 2015, il PNA ha, allo scopo di supportare le pubbliche amministrazioni, iniziato a suggerire i rimedi adottabili in relazione ai singoli rischi individuati.

3. Abrogazione e revisione delle norme che alimentano la corruzione

Nella programmaticità degli interventi individuati dal legislatore del 2021, l'imprescindibile necessità di agire sul tema della corruzione è stato collocato all'interno delle riforme abilitanti e riguardanti la semplificazione e la concorrenza. Con il d.l. n. 80 del 9 giugno 2021, convertito in legge n. 113 del 6 agosto 2021, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia, il Governo ha introdotto una serie di misure volte a garantire il rafforzamento della capacità funzionale della pubblica amministrazione, nonché assicurare il necessario supporto alle amministrazioni titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Come si legge al testo del PNRR «la corruzione 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»¹³, ragione per la quale «occorre semplificare le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»¹⁴.

Nel contesto normativo sopra delineato viene, pertanto, introdotto un nuovo strumento di pianificazione finalizzato ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e a migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, affinché si proceda a una progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, anche in materia di diritto d'accesso.

¹³ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 69.

¹⁴ *Ibidem*.

Il PNRR, in coerenza con il Dispositivo di ripresa e resilienza di cui al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁵, ha previsto che le misure economiche annunciate a monte dalla Piano siano accompagnate da interventi di riforma che, per ciascuna delle 16 componenti che danno sostanza alle 6 missioni, creino le condizioni affinché le politiche di spesa possano essere attivate e realizzate con tempestività ed efficienza. Nell'ambito delle richiamate riforme abilitanti previste dal PNRR, e conseguenti alle raccomandazioni (CSR) della Commissione all'Italia del 2019 e 2020, è stata prevista l'abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione; all'interno di tale più articolato obiettivo è stato ritenuto necessario semplificare le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico.

Lo scopo cui mira la riforma del 2021 è quello di evitare che alcune norme originariamente pensate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. Il PNRR ha ritenuto che le disposizioni sulla trasparenza che prevedono obblighi di pubblicazione di

¹⁵ Entrato in vigore il 19 febbraio 2021, il Regolamento disciplina il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Reg. (UE) 2021/241), pubblicato sulla GUUE Serie L 57 del 18.02.2021, e rappresenta il principale strumento di intervento di *Next Generation EU*, metterà a disposizione degli Stati membri prestiti e sovvenzioni per un ammontare di 672,5 miliardi di euro, concorrendo a sostenerne la ripresa sociale ed economica post pandemia da COVID-19.

Il Regolamento è articolato in sei pilastri: transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, politiche per la prossima generazione. Il Dispositivo è posto alla base dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza che dovranno essere presentati dagli Stati Membri entro il 30 aprile 2021. I piani nazionali saranno valutati dalla Commissione e approvati dal Consiglio dell'UE; solo all'esito di tali passaggi ciascuno Stato membro potrà ottenere un prefinanziamento pari al 13% dell'importo complessivo assegnato al Paese. Il dispositivo aiuterà l'UE a raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 e la instraderà verso la transizione digitale: esso prevede, infatti, che nel proprio PNRR ciascuno Stato membro destini almeno il 37% della spesa per gli investimenti e le riforme al conseguimento degli obiettivi climatici e almeno il 20% alla transizione digitale.

numerosi atti, possano essere non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto per strutture minori. Si pensi alle norme che contemplano tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative; mediante l'introduzione di un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa si perseguirà lo scopo di alleggerire gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme mediante un unico accesso alle informazioni pubbliche.

Per dare attuazione a tale percorso il PNRR ha previsto che «un disegno di legge delega sarà presentato in Parlamento entro giugno 2021, con un termine di nove mesi dall'approvazione per l'adozione dei decreti delegati». In effetti, le direttive della riforma del sistema di prevenzione della corruzione, nella parte in cui si risolve in un appesantimento di oneri e adempimenti, erano state già individuate da una Commissione ministeriale operante presso il Dipartimento della Funzione pubblica¹⁶.

Il c.d. PIAO o 'Piano integrato di attività e di organizzazione' avrà durata triennale, con aggiornamento annuale, e definirà:

1. 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 l. 190/2012 e in conformità agli indirizzi adottati da ANAC con il PNA;

2. la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile. Nel PIAO, quindi, confluirà il Piano organizzativo lavoro agile (POLA) volto a stabilire le misure organizzative, i percorsi formativi del personale e gli strumenti di rilevazione periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa e digitalizzazione dei processi.

Lo strumento della decretazione d'urgenza utilizzato per perseguire questo primo obiettivo pare abbia tralasciato talune questioni di

¹⁶ Trattasi di commissione *ad hoc* sulla materia dell'anticorruzione costituita nell'anno 2019 e composta da 17 esperti, il cui compito è quello di fare una ricognizione del quadro delle regole e di proporre interventi per un concreto snellimento, soprattutto sul versante degli oneri amministrativi. Il loro compito è, altresì, quello di studiare i risultati della consultazione pubblica su trasparenza e anticorruzione.

semplificazione poste quali obiettivi del PNRR, di fatto, operando il trasferimento del precedente Piano anticorruzione all'interno del nuovo Piano integrato di attività e organizzazione. La norma prevede che il nuovo Piano, una volta adottato, debba essere pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione e trasmesso al Dipartimento della Funzione pubblica. Alla luce di ciò non appare perfettamente chiaro il ruolo che ricoprirà ANAC nel nuovo assetto anticorruzione; desta, infatti, perplessità la previsione del co. 7, il quale nel disporre l'applicazione della sanzione di cui all'art. 10, co. 5, del d.lgs. n. 150/2009, in caso di mancata adozione del Piano, fa comunque salve le sanzioni di cui all'art. 19, co. 5, lett. b) del d. l. 90/2014 e sue successive modifiche, ossia la sanzione pecuniaria che ANAC applicava in caso di mancata adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione.

Da una prima lettura, parrebbe che nella materia della trasparenza e anticorruzione il potere regolatorio sia stato trasferito al Dipartimento della funzione pubblica – competente ad adottare il Piano tipo e a vigilare sull'adozione dello stesso da parte delle amministrazioni – mentre rimarrebbero in capo ad ANAC il potere sanzionatorio e quello di vigilanza; per quel che concerne il potere d'ordine, ove lo si consideri una *species* del potere di vigilanza, lo si potrebbe ancora ricondurre in capo ad ANAC.

D'altra parte, valorizzando il dato testuale del comma 1 che fa salvo «il rispetto della legge 190/2012», potrebbe ritenersi che in materia di anticorruzione e trasparenza, nonostante il Piano anticorruzione sia destinato a confluire nel PIAO, siano rimasti invariati i poteri e il ruolo di ANAC, spettando alla Funzione pubblica solo il potere di sanzionare la mancata approvazione del Piano, potendo, invece, ANAC applicare le sanzioni di cui all'art. 19 del d. l. n. 90 del 2014 nelle altre ipotesi in cui il PTPC, pur formalmente adottato, non sia sostanzialmente coerente con le direttive dell'Autorità.

Ciò nonostante, non si sono fatte attendere le prime considerazioni al nuovo assetto anticorruzione posto dal d.l. n. 80/2021¹⁷, tra le quali in

¹⁷ E. CARLONI, *Passi indietro su anticorruzione e trasparenza? Considerazioni a margine del PNRR e del decreto PA*, in www.orizzontideldiritto.com, 11.06.2021, consultato il 21.11.2021; V. A. BONANNO, *L'attuazione del PNRR e il futuro dell'anticorruzione in Italia. Quale semplificazione?*, in www.lasettimanagiuridica.it, consultato il 21.11.2021; A.

particolare quelle del Presidente dell'ANAC Giovanni Busia, il quale ha manifestato la sua preoccupazione rispetto al rischio che la competenza in materia venga trasferita dalla sua autorità agli uffici del ministero della Pubblica amministrazione. Quest'ultimo ha, infatti, affermato che destano perplessità le scelte effettuate con il decreto-legge n. 80/2021 in tema di anticorruzione, «proprio in un momento in cui massima dovrebbe essere l'attenzione verso la gestione trasparente delle risorse, anche per il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata e delle mafie», riferendosi alla gestione delle risorse che giungeranno grazie al *Recovery Fund*¹⁸.

Il grido d'allarme avanzato dal Presidente dell'ANAC è quello che s'incorra nel rischio di aprire la strada al passaggio di competenze in materia anticorruzione da un'autorità indipendente a uffici governativi. Il riferimento è alle disposizioni contenute all'articolo 6 del decreto Reclutamento, che regola il 'Piano integrato di attività e organizzazione'. Le pubbliche amministrazioni dovranno adottarlo entro fine anno «per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi»¹⁹, come evidenziato nell'ultima bozza del decreto, con lo scopo ulteriore di definire anche «gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione».

4. Il Piano integrato di attività e organizzazione e l'assorbimento dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza

Con l'istituzione del Piano integrato di attività e organizzazione le Pubbliche amministrazioni saranno annualmente chiamate a rendere conto delle performance, del reclutamento, delle politiche di parità genere, dell'accessibilità e degli «strumenti e le fasi per giungere alla piena

CORRADO, *Il PNRR e l'anticorruzione (che non può essere una moda)*, in www.corriere.it, 21.11.2021, consultato il 27.11.2021.

¹⁸ Si veda il seguente articolo *on-line*: *Il presidente Anac: "Dal governo preoccupanti passi indietro sull'anticorruzione, in un momento in cui l'attenzione alla gestione dovrebbe essere massima"*, in www.ilfattoquotidiano.it, 05.06.2021, consultato il 27.11.2021.

¹⁹ Per un approfondimento sul punto si legga in questo volume A. CLINI, *Specialità e ordinarietà nei modelli di riforma del diritto amministrativo*.

trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione»; tutte le amministrazioni con più di 50 dipendenti saranno chiamate ad assolvere tale compito con pubblicazione dei rispettivi piani e successivo invio al Dipartimento per la funzione pubblica, di fatto assistendo al passaggio della competenza da un'autorità indipendente al Governo stesso²⁰.

In odore di tradimento della stella polare dell'intera manovra, ossia la semplificazione, il Piano appare assai complesso e articolato e in virtù di quanto previsto al comma 3, dovrà definire anche le modalità del monitoraggio dei suoi esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, da effettuare avvalendosi di strumenti di *customer satisfaction*, nonché il monitoraggio sui procedimenti attivati ai fini di scongiurare il proliferare di *class action*. Segnatamente, infatti, si prevede che il Piano definisca «le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi mediante gli strumenti di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché le modalità di monitoraggio dei procedimenti attivati ai sensi del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198».

Al successivo comma 5 viene, invece, previsto che con D.p.r. da emanare entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto «sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piano assorbiti da quello» in esame. Dalla norma traspare un chiaro intento semplificatorio, quantomeno nell'ottica di unificare in un unico Piano una serie di strumenti di programmazione settoriale, con agevolazione in capo al cittadino nella fase di accesso alle informazioni sull'organizzazione e l'attività delle amministrazioni pubbliche. Molteplici dubbi sorgono rispetto alla reale efficacia sul piano dello snellimento procedurale e degli

²⁰ Ciò si pone in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione ONU contro la corruzione, cui l'Italia è vincolata, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nell'ottobre del 2003 ed entrata in vigore a dicembre del 2005. Il trattato riconosce l'importanza di misure sia preventive che punitive, indirizza la natura transfrontaliera della corruzione con interventi di cooperazione internazionale e di restituzione dei proventi della corruzione. Per quel che qui interessa, la Convenzione prevede che agli organismi deputati alla prevenzione della corruzione sia assicurata «l'indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza», obbligandoci di fatto a registrare un passo in dietro per l'Italia sotto tale aspetto.

adempimenti a carico delle amministrazioni, le quali dovranno gestire uno strumento notevolmente complesso, la cui redazione e attuazione chiama in causa molteplici professionalità e negli enti locali, mette al centro del processo istruttorio del Piano il segretario comunale, alla luce dell'interpretazione che Aran ha fornito dell'art. 101 del CCNL 17 dicembre 2020 sulle funzioni di sovrintendenza, coordinamento e potere di iniziativa²¹. Il Piano andrà, con ogni probabilità, ad assorbire: il Piano della performance (lett. a), il Pola (lett. b), il piano della formazione (lett. b) il Piano delle azioni positive (lett. g), qualche dubbio si pone per altri strumenti, come il Piano triennale del fabbisogno di personale (lett. c) e, soprattutto, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (lett. d).

Veniamo ora a esaminare nel dettaglio la nuova disciplina nella sua totalità, così come modificata con legge di conversione n. 113 del 6 agosto 2021. Il Piano integrato di attività e organizzazione si prefigge l'obiettivo di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, nonché procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso. Le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adotteranno il Piano integrato di attività e organizzazione, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Rispetto alla previsione originaria la legge di conversione ha operato un mero slittamento della data ultima per l'adozione del piano integrato passata dal 31 dicembre 2021 al 31 gennaio di ogni anno.

Il Piano avrà durata triennale, verrà aggiornato annualmente e definirà:

a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 10 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150²², stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa;

²¹ Sul punto si veda il contributo *Segretari e Dirigenti: numerosi chiarimenti Aran sul nuovo Ccnl*, in www.self-entilocali.it, 31.03.2021, consultato il 27.11.2021.

²² L'art. 10, rubricato 'Piano della performance e Relazione sulla performance' dispone quanto segue:

b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del *project management*, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;

c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'articolo 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine

1. Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente:

a) entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;

b) un documento, da adottare entro il 30 giugno, denominato: 'Relazione sulla performance' che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

2. I documenti di cui alle lettere a) e b) del comma 1 sono immediatamente trasmessi alla Commissione di cui all'articolo 13 e al Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Eventuali variazioni durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono tempestivamente inserite all'interno nel Piano della performance.

4. Per le amministrazioni dello Stato il Piano della performance contiene la direttiva annuale del Ministro di cui all'art. 14 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

5. In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali;

d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;

e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;

f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;

g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 dell'articolo 6 pubblicheranno il Piano e i relativi aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno nel proprio sito internet istituzionale e li invieranno al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

Come evidenziato in precedenza, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del decreto, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, verranno individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al novellato articolo 6.

Entro il medesimo termine di cui al comma 5, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, dovrà adottare un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni individuate al comma 1. Nel Piano tipo saranno definite modalità semplificate per l'adozione del Piano di cui al

comma 1 da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti.

In caso di mancata adozione del Piano troveranno applicazione le sanzioni di cui all'articolo 10, comma 5, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150²³, ferme restando quelle previste dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del d.l. 24 giugno 2014, n. 90²⁴, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

All'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 6 le amministrazioni interessate provvederanno con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli enti locali con meno di 15.000 abitanti provvederanno al monitoraggio dell'attuazione del suddetto articolo e al monitoraggio delle performance organizzative anche attraverso l'individuazione di un ufficio associato tra quelli esistenti in ambito provinciale o metropolitano, secondo le indicazioni delle Assemblee dei sindaci o delle Conferenze metropolitane.

Nonostante il legislatore abbia prontamente convertito in legge il d.l. 80, desta perplessità il ritardo con il quale si stia dando reale attuazione alla parte del PNRR che ambisce all'alleggerimento della macchina pubblica; se

²³ Il quale segnatamente dispone che:

In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente. In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica.

²⁴ Al cui comma quinto in particolare si dispone che:

In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l'Autorità nazionale anticorruzione: a) riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

da un lato, il PIAO è chiaramente il prodotto dello sforzo apprezzabile di semplificazione che si sta attuando mediante eliminazione o accorpamento di una serie di piani introdotti negli ultimi 15 anni, dall'altro lato, la scelta di ricondurre il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza a mero segmento del Piano integrato di attività e organizzazione, ripristinando di fatto un sistema binario delle competenze, eliminato nel 2014, tra Dipartimento della funzione pubblica e ANAC appare voler ridimensionare il ruolo di quest'ultima²⁵. Tale circostanza potrebbe ingenerare un problema riflesso, ossia il rischio che le pubbliche amministrazioni perdano un importante interlocutore per il rafforzamento di una cultura dell'etica pubblica. A ciò si aggiunge la mancata adozione entro la data del 30 aprile 2021 del regolamento concernente la pubblicazione dei redditi di una parte dei vertici dei dirigenti amministrativi. La mancata attuazione di ciò comporta, di fatto, una sospensione del potere sanzionatorio dell'Autorità anticorruzione in caso di mancato ottemperamento dell'obbligo di pubblicazione. Resta da aggiungere che non depone a favore di una reale volontà di incidere in tema di anticorruzione la circostanza che nel nostro paese la legge delega per recepire la direttiva sulla protezione delle persone che segnalano illeciti²⁶ o *whistleblowers* è scaduta l'agosto scorso e l'iter non risulta a oggi avviato, nonostante gli uffici competenti abbiano immediatamente predisposto il testo alla luce del termine ultimo per il suo recepimento fissato al dicembre 2021.

²⁵ A. CORRADO, *op. cit.*

²⁶ La Direttiva 2019/1937, adottata il 23.10.2019 dal Parlamento europeo e dal Consiglio, riguarda «la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione». Questa direttiva stabilisce norme minime comuni volte a garantire la protezione dei cd. *whistleblowers* negli ordinamenti dei Paesi Membri, e costituirà il punto di riferimento normativo per quei Paesi dove non sussiste alcuna regolamentazione del fenomeno, oltre che la base di partenza per un processo di implementazione delle tutele per quei Paesi, come l'Italia, dove il fenomeno era già stato oggetto di normazione. Il concetto di *whistleblowing* è stato, infatti, inserito nello spettro giuridico italiano con la legge 190/2012 mediante l'articolo 54-*bis* per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti nel d.lgs. 165 del 30 marzo 2001.

5. Piani per la prevenzione della corruzione e modelli 231. Brevi cenni

Come si è ampiamente esplorato il Piano anticorruzione, così come il *compliance program* di cui al d. lgs 231 del 2001, gioca il ruolo di strumento di ‘organizzazione dell’organizzazione’²⁷; congegno normativo predisposto affinché una compagine organizzativa pubblica scongiuri la realizzazione di condotte corruttive al suo interno. Mediante il Piano triennale anticorruzione, ora confluito nel PIAO, devono essere prese misure idonee a garantire lo svolgimento dell’attività nel rispetto della legge, nonché a scoprire ed eliminare con tempestività le situazioni di rischio.

La valutazione di idoneità del Piano in ambito pubblico, così come nel modello in ambito privato, deve tenere conto della loro capacità di reazione e prevenzione dell’inosservanza delle regole in esse stabilite, manifestandosi proprio in tale capacità l’esigenza di un monitoraggio costante accompagnato dagli adeguamenti del caso²⁸. A ciò si aggiunge l’attività di informazione adeguatamente svolta mediante istituzione di appositi flussi verso gli organi sociali e le funzioni – pubbliche o private – maggiormente interessate dal controllo interno, oltre alla diffusione di chiarimenti verso le unità organizzative circa il significato nonché l’applicazione degli elementi del Piano o del modello. La legge n. 113 del 2021, così come il d.lgs 231 del 2001, prevedono una serie di obblighi formativi a carico dei destinatari del Piano e del modello, allo scopo di assicurarne una conoscenza adeguata, nonché comprensione e da ultimo opportuna applicazione. Va ricordato come nello specifico settore dell’anticorruzione, le aziende private possano dotarsi di uno strumento di certificazione volto a riconoscere le misure intraprese per la lotta al fenomeno corruttivo, ossia il Sistema di Gestione Anticorruzione ISO 37001. Trattasi di uno standard specifico in materia di prevenzione della corruzione che contribuisce a definire le modalità in base alle quali le organizzazioni possono dichiarare la propria conformità rispetto alla prevenzione della corruzione, ovvero avere adottato misure di prevenzione ragionevoli e proporzionali al rischio di incorrervi. La norma è impostata

²⁷ D. IELO, *Responsabilità 231 e sistema anticorruzione a confronto*, in www.legautonomie.it, 2013, p. 6.

²⁸ A. ROSSI, *op. cit.*, p. 47.

per essere facilmente integrata nei sistemi di gestione, con l'approccio *High Level Structure* applicato dalle versioni 2015 della ISO 9001 e 14001.

Senza pretesa di esaustività, merita da ultimo di essere evidenziato come costituisca, viceversa, elemento di differenziazione tra il Piano e i modelli 231 il valore della trasparenza, quale antidoto per l'anticorruzione. La scelta di rendere trasparente e aperto il proprio processo decisionale è coerente con la volontà del legislatore di prevenire occasioni di arbitrio e corruzione. La pratica diffusa di decisioni prese «nelle penombre degli uffici amministrativi»²⁹ spalanca le porte a favoritismi e irregolarità. Con il d. lgs n. 33 del 2013 o Decreto trasparenza, si è compiuta un'opera di sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti sulla trasparenza in materia di attività amministrativa. Questa piena visibilità ha consentito di promuovere un controllo dell'attività amministrativa capillare dal basso, affinché venga garantito il più alto grado di correttezza e imparzialità. La trasparenza, intesa quale possibilità per i cittadini di avere accesso diretto al patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, rappresenta un mezzo fondamentale per la prevenzione della corruzione.

Proprio per la riconosciuta importanza al valore della trasparenza nell'agire pubblico, a differenza del settore privato, ha destato notevoli perplessità la riflessione svolta all'interno del PNRR nella misura in cui ha ritenuto necessario «evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. È il caso delle disposizioni sulla trasparenza che prevedono – tra l'altro – obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori»³⁰.

Tale scelta appare concretizzare una parziale inversione di rotta rispetto all'enfaticizzazione del concetto di trasparenza operato con il d. lgs n. 33 del 2013, lasciando di certo scontenti tutti coloro che nella 'casa dalle mura di vetro' hanno visto un grande traguardo di civiltà e legalità.

²⁹ D. IELO, *op. cit.*, p. 13.

³⁰ PNRR, p. 69.

6. Conclusioni

Da una prima lettura della legge di conversione n. 113 del 2021 appare innegabile la sensazione che l'intento di semplificazione si sia concretizzato in una mera operazione di travaso del Piano anticorruzione nel nuovo Piano integrato di attività e organizzazione, lasciando di fatto delusi tutti coloro che, invece, vedevano nelle PNRR, e nelle sue mire di maggiore 'efficienza del sistema', una grande occasione di riforma trasversale in tema di anticorruzione.

Si era pensato a un intervento sistematico che potesse gradualmente sradicare il fenomeno corruttivo, mentre pare si stia assistendo più a un'opera di *maquillage* del piano anticorruzione, così come originariamente partorito nel 2012.

A tale percezione si va ad aggiungere quella di confusione rispetto al ruolo che l'ANAC andrà a ricoprire nel nuovo assetto normativo: alla luce della previsione di cui al comma 7 dell'art. 6, l'applicazione della sanzione di cui all'art. 10, comma 5, del d. lgs n. 150 del 2009 nel caso di mancata adozione del Piano permarrà in capo ad ANAC, salve le sanzioni di cui all'art. 19, comma 5 lett. b) del d.l. n. 90 del 2014 e successive modifiche. Il potere regolatorio in materia di trasparenza e anticorruzione sembrerebbe, invece, trasferito al Dipartimento della funzione pubblica lasciando, viceversa, immutati i poteri di vigilanza e sanzione in capo all'Agenzia nazionale per l'anticorruzione.

Dall'altro lato, la previsione di cui all'art. 6 comma 1, nel suo far salvo il rispetto della legge n. 190 del 2012, sembrerebbe, invece, intendere che la materia dell'anticorruzione rimanga competenza di ANAC, spettando alla Funzione pubblica l'esclusivo potere sanzionatorio in caso di mancata approvazione del Piano; permanendo in capo ad ANAC l'applicazione delle sanzioni *ex art.* 19 del d.l. n. 90 del 2014 nei casi in cui il PTPC, pur adottato in via formale, risulti sostanzialmente incoerente con le direttive di quest'ultima³¹.

La combinazione di interventi, così come evidenziati, sembrerebbe, pertanto, tradire la volontà originaria di ridimensionare il Piano di prevenzione della corruzione, soprattutto se tale sforzo interpretativo viene

³¹ V. A. BONANNO, *op. cit.*

realizzato tenendo bene a mente le intenzioni esplicitate nel PNRR. Un modello di prevenzione dei fenomeni corruttivi affidato a figure indipendenti ed esterne – ANAC e controllo diffuso dei cittadini – sembrerebbe sostituito con un altro concentrato su controlli interni alla macchina amministrativa. Non può, infatti, tralasciarsi come il PNRR, nel costruire la governance del Piano, indichi una struttura interna di controllo, rinvenibile nella Ragioneria generale³², orientata «alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento»³³.

Come condivisibilmente sostenuto da taluni autori «anticorruzione e trasparenza sono, e sono stati in questi anni, ben più che un sistema di controlli interni e di protezione delle frodi»³⁴; la trasparenza, intesa come controllo diffuso dei cittadini, ne è uscita rafforzata e l'attribuzione di tali compiti a un'Autorità indipendente ha consentito, oltre a proteggere la funzione stessa, una sua reale efficacia in un sistema di forti autonomie territoriali, all'interno del quale la medesima funzione non sarebbe stata altrettanto garantita dal centro statale, nonché contribuito al consolidarsi di una cultura diffusa dell'anticorruzione.

³² E. CARLONI, *op. cit.*

³³ PNRR, p. 237.

³⁴ E. CARLONI, *op. cit.*