



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

**CECILIA SICCARDI**

**ANTICORRUZIONE E PNRR: PROFILI COSTITUZIONALI**

7 APRILE 2022

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Cecilia Siccardi**  
**Anticorruzione e PNRR: profili costituzionali\***

**ABSTRACT: After a review of anti-corruption measures provided by the European Recovery and Resilience Facility (Reg. UE 2021/241) and the National Recovery and Resilience Plan, the paper focuses on the constitutional issues of recent provisions impacting on the prevention of corruption and the limitation of public administrators' liability. The background is characterized by the complex balance between deregulation and legality.**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Dispositivo di ripresa e resilienza e la prevenzione della corruzione. – 3. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: le azioni in materia di prevenzione alla corruzione. – 4. La semplificazione quale presupposto alla prevenzione della corruzione. – 5. Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO). – 5.1. Il PIAO quale strumento di semplificazione? – 5.2. Problematiche in relazione alle modalità di attuazione del PIAO e al sistema delle fonti. – 6. La c.d. paura della firma e le limitazioni della responsabilità dei funzionari pubblici. – 6.1. La limitazione della responsabilità erariale: problematiche costituzionali. – 6.2. La limitazione della responsabilità penale: la [sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 2022](#). – 7. Il sistema dei controlli. – 7.1. Il (mancato) ruolo di Anac. – 8. Riflessioni conclusive.

### 1. Premessa

Al fine di far fronte alla crisi economica dovuta alla diffusione del virus Covid-19 l'Unione europea ha reagito con un imponente pacchetto di misure a sostegno degli Stati membri.

In particolare, sono stati stanziati un totale di 2028 miliardi di euro attingendo, da un lato, dal bilancio a lungo termine dell'UE; dall'altro lato, attivando, mediante il Regolamento (UE) 2020/2094, uno "strumento" temporaneo con lo scopo «di sostenere la ripresa all'indomani della crisi Covid-19» (per un totale di 750 miliardi di euro)<sup>1</sup>.

Quest'ultimo "strumento temporaneo" costituisce il c.d. *Next generation EU* e si compone<sup>2</sup> del Dispositivo per la Ripresa e la resilienza (c.d. RRF, Regolamento (UE) 2021/241), il quale dettaglia le norme relative alla presentazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza che gli Stati devono presentare ai fini del riconoscimento del finanziamento, nonché di *React-EU* (Regolamento (UE) 2020/2221), mediante il quale l'UE ha incrementato ulteriormente le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di aiuti europei agli indigenti<sup>3</sup>.

Grazie a questi interventi l'Italia beneficerà di 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e 13 miliardi di euro di risorse di *React-EU*. Se a queste somme si aggiungono quelle stanziati a seguito dello scostamento di bilancio e quelle previste per il reintegro del Fondo Sviluppo e Coesione, si arriva ad un totale di 261 miliardi di euro che l'Italia potrà mettere



<sup>1</sup> L'art. 2 del Regolamento (UE) 2020/2019 specifica nel dettaglio le modalità di assegnazione e ripartizione del totale di 750 miliardi. Informazioni approfondite in relazione ai diversi strumenti messi in campo dall'UE nell'ambito del *Next generatio EU* si possono reperire sul sito della [Commissione europea](#). Per un'analisi dal punto di vista del diritto costituzionale del *Next Generation EU*, cfr. C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. cost.*, 2020, 761 ss.

<sup>2</sup> Più precisamente il c.d. *Dispositivo per la Ripresa e la resilienza (RRF)* costituisce la componente più consistente del programma, per un totale di 672, 5 miliardi di euro, assegnati secondo le norme di cui al Regolamento (UE) 2021/241. Cfr. la pagina dedicata sul sito della [Commissione europea](#).

<sup>3</sup> Tali fondi sono stati incrementati per un totale di *React-EU* 47, 5 miliardi di euro, cfr. il Regolamento (UE) 2020/2221.

in campo per raggiungere gli obiettivi prefissati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) al fine di rilanciare l'economia nazionale<sup>4</sup>.

Si tratta evidentemente di un'occasione unica per il Paese, il quale per raggiungere gli obiettivi prefissati dovrà promuovere riforme di settori cruciali, come la Giustizia e la Pubblica Amministrazione, nel segno dell'innovazione tecnologica, dell'inclusione sociale e della transizione ecologica.

Se da un lato, la proliferazione delle possibilità di investimenti pubblici rappresenta un evidente vantaggio per la Pubblica Amministrazione, per le imprese e per i cittadini, dall'altro lato, è facile immaginare che questi ultimi possano attirare il malaffare o interessi criminosi.

Come ha chiaramente messo in luce Angelo Canale, Procuratore Generale presso la Corte dei conti «quanto all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui al Regolamento UE n. 241/2021, non è difficile prevedere che l'afflusso delle risorse europee attirerà l'attenzione di soggetti privi di scrupoli e che i tentativi di frode, in Italia come nel resto dell'Europa, non mancheranno»<sup>5</sup>.

Alla luce di tale contesto, scopo di questo contributo vuole essere quello di ricostruire le misure adottate al fine di prevenire e contrastare la corruzione, valutando se esse possano essere considerate idonee ad affrontare le nuove sfide poste dal PNRR.

A tal fine si ritiene utile, in primo luogo, svolgere una ricognizione delle misure di prevenzione alla corruzione indicate dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF, Regolamento (UE) 2021/241), nonché dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, presentato il 30 aprile 2021 alla Commissione europea<sup>6</sup> (*infra* par. 1).

In secondo luogo, si porrà l'attenzione su alcune novità normative, introdotte dai dd. ll. n. 76 del 2020 e 77 del 2021, poi convertiti in legge<sup>7</sup>, che hanno fatto seguito al Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tali decreti promuovono un'importante opera di semplificazione e snellimento delle procedure in determinati settori coinvolti dal PNRR, al fine facilitare gli investimenti pubblici e consentire il raggiungimento celere degli obiettivi.

Come si dirà, tale opera di semplificazione normativa e amministrativa, pur essendo considerata dal legislatore presupposto di un'efficace azione di prevenzione alla corruzione, comporta non poche criticità intervenendo in settori «ad alto rischio corruttivo». Nello specifico, si intendono analizzare quelle misure, previste dai predetti decreti-legge, che incidono in modo particolare sulla prevenzione della corruzione (es. il PIAO, *infra* par. 5) e sulla responsabilità degli amministratori in caso di condotte di stampo corruttivo (es. la limitazione della responsabilità erariale e penale, *infra* par. 6).

Infine, l'ultima parte dello scritto si concentra sul sistema di controlli e di monitoraggio del PNRR, al fine di comprendere se questo possa essere efficace anche al fine di prevenire la corruzione.

Sullo sfondo si pongono problematiche di diritto costituzionale che meritano un approfondimento<sup>8</sup>, come il difficile bilanciamento tra esigenze di semplificazione dei procedimenti

---

<sup>4</sup> Tutte le informazioni relative al Piano nazionale di ripresa e resilienza sono pubblicate sul portale [Italia Domani](#), il portale del Governo dedicato alla pubblicazione di tutti i documenti e avvisi relativi al Piano.

<sup>5</sup> A. CANALE, *Il ruolo della Procura generale presso la Corte dei conti nel campo della lotta alle frodi in danno del bilancio UE: il rapporto tra la giurisdizione contabile, l'OLAF e la giurisdizione penale*, al [sito istituzionale](#) della Corte dei conti, 2021.

<sup>6</sup> Ci si riferisce al [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#), approvato dal Governo Draghi il 15 aprile 2021.

<sup>7</sup> Ci si riferisce in particolare a: d.l. 16 luglio 2020, n. 76 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», conv. con modif., nella l. 11 settembre 2020, n. 120; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» conv. con modif., nella l. 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>8</sup> Al di là dello specifico tema in esame, le problematiche che il PNRR pone al costituzionalista sono molteplici. Per approfondita analisi in via generale di queste ultime si rinvia all'editoriale di N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in [federalismi.it](#), 2022. L'A. efficacemente ritiene che il Piano nazionale di ripresa e resilienza ponga tematiche di prioritario interesse per i costituzionalisti «come quelle dell'indirizzo politico, della forma di governo, dei rapporti endogovernativi, degli equilibri tra politica e tecnica, delle relazioni tra Stato e autonomie e, in fondo, della stessa natura della Costituzione». Inoltre, con riferimento

amministrativi, in nome dell'efficienza della P.A., con la doverosa garanzia della legalità. Ancora, l'obiettivo di semplificazione operato dal legislatore per consentire alla P.A. di rispondere celermente agli obiettivi posti dal PNRR sembra incidere fortemente sul sistema delle fonti in materia, imponendo una riflessione sulla tenuta del principio di legalità<sup>9</sup>.

## 2. Il Dispositivo di ripresa e resilienza e la prevenzione della corruzione

Il Regolamento (UE) 2021/241<sup>10</sup>, stabilendo le condizioni previste per gli Stati al fine di accedere alle sovvenzioni e ai prestiti stanziati dall'UE nell'ambito del Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF), fa riferimento, in diverse sue parti, anche alla necessità di prevenire la corruzione.

Nell'ottica del Regolamento, la necessità di perseguire «la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi» rappresenta un corollario imprescindibile del principio di sana gestione finanziaria<sup>11</sup> ed è strumentale alla tutela degli interessi finanziari dell'UE (art. 22, Reg. UE 2021/241).

Nello specifico, l'articolato valorizza la prevenzione della corruzione in due disposizioni: l'art. 18 dedicato al Piano nazionale per la ripresa e la resilienza e l'art. 19 sulla valutazione da parte della Commissione europea.

Da un lato, l'art. 18 impone agli Stati di motivare debitamente il Piano indicando alcuni elementi, tra i quali rientra «una spiegazione riguardo al sistema predisposto dallo Stato membro per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del Dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del Dispositivo e di altri programmi dell'Unione» (lett. r)<sup>12</sup>.

Dall'altro lato, l'art. 19 precisa che nella valutazione dell'efficienza del Piano nazionale la Commissione verificherà «se le modalità proposte dallo Stato membro interessato sono tali da prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi» (lett. j).

Infine, è importante ricordare che le misure indicate dai Piani nazionali possono essere realizzate mediante l'erogazione di contributi finanziari da parte dell'UE (artt. 11, 12) o mediante accordi di prestito (art. 15). Entrambe le opzioni contemplano per gli Stati membri l'obbligo di «adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi».

A proposito, è interessante segnalare che la maggior parte degli Stati ha richiesto esclusivamente il contributo finanziario, mentre solo sette paesi hanno stipulato anche gli accordi di prestito. Tra questi ultimi figura l'Italia che, oltre ad aver domandato il contributo finanziario massimo (68, 8

---

all'impatto del PNRR sulla forma di governo A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2021.

<sup>9</sup> Sul tema M. D'AMICO, P. VILLASCHI, *Il sistema delle fonti: quali regole?*, in M. RAMAJOLI, A. MARRA, *La prevenzione della corruzione in Università*, Torino, 2022; I.A. NICOTRA, *Il quadro delle fonti normative in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione*, in A. Pertici, M. Trapani (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Atti del convegno - Pisa, 5 ottobre 2018, Torino, 2019, 53 ss.

<sup>10</sup> Sul tema si vedano M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021. Per un'analisi dettagliata del complesso delle norme del Regolamento, cfr. T. VALERIA, *Il regolamento europeo "Next generation Eu": una nuova sfida per l'unione europea*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 2021, fasc. 3, 77 ss.

<sup>11</sup> Preambolo al Reg. (UE) 2021/241, par. 40. Il principio di sana gestione finanziaria è sancito dal TFUE all'art. 310, il quale precisa che «Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria». Inoltre, l'art. 287 TFUE attribuisce alla Corte dei conti dell'UE il compito di accertare la sana gestione finanziaria delle entrate e dell'uscite dell'UE.

<sup>12</sup> Anche il Preambolo al Reg. (UE) 2021/241, par. n. 39, invita gli Stati ad inserire nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza indicazioni relative alle «misure concrete dello Stato membro intesi a prevenire, individuare e rettificare i conflitti di interessi, la corruzione e la frode e a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del Dispositivo e di altri programmi dell'Unione».

miliardi), rappresenta il paese membro che ha richiesto la quota più elevata di prestiti (122,6 miliardi) ai fini dell'attuazione del Piano<sup>13</sup>.

L'Italia ha il dovere di gestire queste risorse nel rispetto dei vincoli stabiliti dall'Unione europea e nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria. Episodi di corruzione o frode potrebbero avere effetti devastanti, posto che il preambolo al Regolamento individua tra le eventuali conseguenze di simili condotte anche «la sospensione e la risoluzione degli accordi relativi al sostegno finanziario»<sup>14</sup>. Ne consegue che i Piani nazionali dovrebbero prestare massima attenzione alla prevenzione della corruzione.

### 3. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: le azioni in materia di prevenzione alla corruzione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza mira a rilanciare l'economia del Paese dopo la pandemia, secondo alcune direttrici prioritarie: la transizione ecologica e digitale, il contrasto alle disuguaglianze di genere, territoriali e generazionali<sup>15</sup>.

Seppur non rientri tra le azioni "prioritarie", il Piano dedica attenzione alla prevenzione della corruzione in diverse sue parti. In particolare, la prevenzione alla corruzione viene perseguita tramite due azioni principali<sup>16</sup>.

In primo luogo, nell'ottica del Piano nazionale di ripresa e resilienza un'efficace prevenzione della corruzione è inscindibilmente legata alla razionalizzazione normativa e alla semplificazione dei procedimenti amministrativi. Come verrà specificato nei paragrafi che seguono, il Piano prevede nella parte dedicata alla "Semplificazione e razionalizzazione della legislazione" una specifica azione volta all'"Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione" (*infra* par. 4)<sup>17</sup>.

In secondo luogo, il Piano prevede un articolato sistema di controllo, monitoraggio e *audit* (*infra* par. 7) volto ad istituire «verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale per l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate»<sup>18</sup>.

Le azioni appena indicate si caratterizzano anche per la promozione della digitalizzazione nel settore considerato. Tra le misure di semplificazione amministrativa orientate alla digitalizzazione è possibile richiamare, a titolo esemplificativo, il potenziamento del *database* dei contratti pubblici<sup>19</sup>, nonché l'istituzione di una piattaforma unica della trasparenza, entrambi in seno all'Autorità

---

<sup>13</sup> Seguono la Romania con 15 miliardi e la Grecia con 12,72 miliardi, cfr. il [Dossier di Openpolis](#), pubblicato il 6 agosto 2021.

<sup>14</sup> In particolare il Preambolo al Reg. (UE) 2021/241, par. 53 precisa che «laddove il piano per la ripresa e la resilienza non sia stato attuato in misura soddisfacente dallo Stato membro interessato, o nel caso di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi in relazione alle misure sostenute dal Dispositivo, o di grave violazione degli obblighi derivanti dagli accordi relativi all'assistenza finanziaria, dovrebbe essere possibile procedere alla sospensione e alla risoluzione degli accordi relativi al sostegno finanziario, nonché alla riduzione e al recupero del contributo finanziario. Ove possibile, il recupero dovrebbe essere garantito mediante compensazione con le erogazioni di finanziamenti in sospeso nell'ambito del Dispositivo». La risoluzione degli accordi è disciplinata dall'art. 24 del Reg. (UE) 2021/241.

<sup>15</sup> In sintesi la struttura del Piano è articolata in tre assi strategici (1. Digitalizzazione e innovazione, 2. Transizione ecologica, 3. Inclusione sociale); sei missioni (1. Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura; 2. Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; 3. Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile; 4. Istruzione e Ricerca; 5. Inclusione e Coesione; 6. Salute); un piano di riforme e investimenti, cfr. [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#), 9 ss.

<sup>16</sup> Inoltre, è opportuno ricordare che il Piano ritiene che una efficace contrasto alla corruzione non possa prescindere dalla riforma del sistema giudiziario, sul quale non è possibile concentrarsi in questo scritto. In particolare, il Piano evidenzia come la Commissione europea, nelle *Country Specific Recommendations*, ha invitato l'Italia ad «a favorire la repressione della corruzione, anche attraverso una minore durata dei procedimenti penali», cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza, 51.

<sup>17</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza, 69

<sup>18</sup> *Ibid.*, 239.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 65.

nazionale anticorruzione<sup>20</sup>. Inoltre, nell'ambito dei sistemi di monitoraggio, è necessario segnalare, sempre nel senso dell'implementazione della digitalizzazione, il sistema di controllo *ReGis*, il quale rappresenta «uno strumento applicativo digitale unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR»<sup>21</sup>.

Si tratta di una caratteristica cruciale ai fini della prevenzione della corruzione. È noto, infatti, che la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi rappresenta non solo una via per promuovere l'efficienza della P.A., ma anche un utile strumento di prevenzione della corruzione, riducendo la discrezionalità delle amministrazioni e contribuendo a potenziare l'imparzialità e la trasparenza di queste ultime<sup>22</sup>.

Le misure di prevenzione indicate nel Piano nazionale hanno assunto un peso rilevante nella valutazione di quest'ultimo da parte della Commissione europea. Infatti, nella “Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia” e nel relativo allegato, la Commissione ha ritenuto adeguate «le disposizioni proposte dall'Italia nel Piano per la ripresa e la resilienza al fine di prevenire, individuare e rettificare casi di corruzione, frode e conflitto di interessi nell'utilizzo dei fondi messi a disposizione dal Dispositivo». Il sistema di controlli individuato dal Piano è tale, secondo la Commissione, da giustificare un *rating* A, “il massimo dei voti”, alla luce dei criteri di valutazione previsti dal Dispositivo<sup>23</sup>.

Non tutte le riforme indicate dal PNRR in questo ambito hanno trovato un seguito a livello normativo, mettendo in discussione la reale riuscita del sistema di prevenzione alla corruzione, giudicato positivamente dalla Commissione europea.

#### *4. La semplificazione quale presupposto alla prevenzione della corruzione*

Un riferimento alla prevenzione della corruzione trova spazio nel Piano nazionale di ripresa nell'ambito della riforma dedicata alla “Semplificazione e razionalizzazione della legislazione”. Tale riforma rientra tra quelle definite come abilitanti, ovvero «che riguardano gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese». Tra le diverse azioni citate nella parte del Piano dedicata alla “Semplificazione” vi è anche quella relativa alla “Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione”<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, 69.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 240.

<sup>22</sup> Si è espresso in questo senso il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione Giuseppe Busia: cfr. [Comunicato stampa](#), *L'Anac punta sulla trasparenza - La lotta alla corruzione passa dalla digitalizzazione* del 14 giugno 2021. Sulla digitalizzazione quale misura di prevenzione alla corruzione si vedano M. CORRADINO, *L'Italia immobile. Appalti, burocrazia, corruzione. I rimedi per ripartire*, Milano, 2020, 203 ss.; F. MANGANARO, *Trasparenza e digitalizzazione (Relazione al Convegno “Trasparenza amministrativa e attività amministrativa, tra prevenzione della corruzione e valutazione della performance”, Università di Palermo, 19 ottobre 2018)*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, fasc. 1, 25 ss.; F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241 del 1990*, in *Diritto Amministrativo*, 4/2016, 623 ss.

<sup>23</sup> Si veda Commissione europea, Proposta di decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia {SWD(2021) 165 final}, Bruxelles, 22.6.2021, COM(2021) 344 final, 2021/0168(NLE); si veda, inoltre, la decisione di esecuzione del Consiglio dell'8 luglio 2021 e il relativo [Allegato](#) riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

<sup>24</sup> Oltre alle “riforme abilitanti” il Piano prevede: a) Le “riforme di contesto” che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento (es. la riforma della giustizia e la riforma della PA); b) Le “riforme di accompagnamento”, che, seppur non comprese nel perimetro del Piano, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione (es. la riforma di razionalizzazione del sistema fiscale. Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza, 43 ss.

Come anticipato, infatti, il Piano sposa una concezione, promossa già da diverso tempo in dottrina<sup>25</sup> e dalle organizzazioni internazionali<sup>26</sup>, secondo la quale la semplificazione normativa e amministrativa rappresenta un presupposto necessario alla prevenzione della corruzione che si anniderebbe nelle complicità del sistema.

Nel testo del PNRR si legge, infatti, che la semplificazione è «un rimedio efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi» poiché «la corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi»<sup>27</sup>.

A tal proposito, il Piano prevede due distinte tipologie di interventi di “semplificazione”.

Una prima categoria di riforme è volta alla semplificazione delle discipline di settori coinvolti dagli investimenti del PNRR e per i quali si ritiene imprescindibile una razionalizzazione della normativa e snellimento delle procedure, nell'ottica di un'efficiente gestione dei fondi europei. Tra questi settori il Piano menziona la necessaria semplificazione in materia di contratti pubblici, la semplificazione delle normative in materia ambientale, in materia di investimenti nel Mezzogiorno.

Una seconda categoria di riforme mira alla semplificazione delle discipline in materia di prevenzione alla corruzione. In particolare, il PNRR intende riformare tre normative cruciali in tema di prevenzione alla corruzione: le norme della l. n. 190 del 2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione; le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico; la disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull'accesso alle informazioni pubbliche (d.lgs. n. 33 del 2013, come modif. dal d.lgs. n. 97 del 2016).

Riguardo alla l. n. 190 del 2012 sulla prevenzione alla corruzione e al d.lgs. n. 39 del 2013 sull'incompatibilità degli incarichi, il Piano non specifica le misure che dovrebbero essere oggetto di semplificazione.

Diversamente, riguardo alla disciplina sugli obblighi di accesso, il Piano, evidenziando che tali obblighi sono «assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori», suggerisce di modificare la disciplina nel senso di prevedere «un unico accesso alle informazioni pubbliche» (invece che le tre tipologie di accesso previste attualmente). Al fine di dare attuazione a tale proposta, il Piano mira all'istituzione di un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa che alleggerirà gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme<sup>28</sup>.

Le due categorie di riforme appena indicate hanno avuto un seguito diverso a livello normativo.

La prime sono state concretizzate mediante le misure contenute nei decreti-legge successivi alla approvazione del Piano, in particolare il d.l. n. 76 del 2020 e il d.l. n. 77 del 2021, i quali in sostanza danno seguito alle indicazioni contenute nel PNRR per tutti i settori sopraindicati: contratti pubblici (Titolo I, d.l. n. 76 del 2020; Titolo IV, d.l. 77 del 2021), la semplificazione delle normative in materia ambientale (Parte II, Titolo I, d.l. n. 77 del 2021), in materia di investimenti nel Mezzogiorno (Titolo V, d.l. n. 77 del 2021). In tali settori, le norme dei decreti-legge hanno modellato il quadro normativo attuale agli obiettivi posti dal *Recovery Plan*, introducendo sistemi derogatori e discipline transitorie, con lo scopo principe di favorire gli investimenti pubblici e la loro gestione celere ed efficiente.

---

<sup>25</sup> Cfr. in questo senso F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241 del 1990*, in *Diritto Amministrativo*, 4/2016, 623 ss.

<sup>26</sup> Cfr. in particolare il lavoro dell'*Intergovernmental Working Group (IRG)* delle Nazioni Unite che ha lo scopo di monitorare l'attuazione della Convenzione contro la corruzione del 2003, il quale stabilisce all'art. 10, lett. b), della che «la semplificazione, se del caso, delle procedure amministrative al fine di facilitare l'accesso degli utenti alle autorità decisionali competenti; cfr. inoltre, i lavori del *Working Group on Bribery (WGB)* dell'OCSE che monitora l'attuazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 17 dicembre 1997.

<sup>27</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza, 69.

<sup>28</sup> *Ibid.*

Al contrario, la seconda categoria di riforme, volta a revisionare le norme sull'anticorruzione, non ha trovato ancora compiuta attuazione a livello normativo. Il testo del PNRR precisava, infatti, che al fine di procedere alle riforme legislative della l. n. 190 del 2012, del d.lgs. n. 93 del 2013 e della disciplina sulla trasparenza sarebbe stato presentato «un disegno di legge delega in Parlamento entro giugno 2021, con un termine di nove mesi dall'approvazione per l'adozione dei decreti delegati». Tale proposta di riforma dovrebbe essere elaborata da una Commissione Ministeriale presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. Tuttavia, tutt'oggi la legge delega per la riforma dell'anticorruzione non solo non è stata approvata, ma non sembra essere stata ancora presentata<sup>29</sup>. Nemmeno si trova traccia sui siti governativi del lavoro della Commissione Ministeriale.

A fronte della mancanza di una riforma organica in materia di anticorruzione, il contesto normativo volto a dare concretezza alle misure del PNRR sembra fortemente “sbilanciato” verso l'attuazione delle riforme volte alla semplificazione normativa e amministrativa di alcuni settori<sup>30</sup>, ritenuta prioritaria al fine di agevolare gli investimenti pubblici.

Tuttavia, alla luce del contesto appena descritto è lecito chiedersi se l'obiettivo preponderante della semplificazione, sia accompagnato da adeguati presidi di legalità e strumenti idonei a garantire la prevenzione della corruzione nei settori oggetto di semplificazione.

Simile riflessione sembra imprescindibile se si considera che tra i settori oggetto dell'azione di semplificazione normativa, ve ne sono alcuni considerati ad alto rischio corruttivo, come quello dei contratti pubblici. In tale ambito, le norme del d.l. n. 76 del 2020 hanno introdotto, in nome dell'efficienza e della celerità dei procedimenti, importanti deroghe ai principi cardine della disciplina del Codice dei contratti pubblici (d.lgs.n. 50 del 2016), prevedendo, ad esempio, l'affidamento diretto per i contratti “sotto-soglia” e valorizzano una procedura negoziata senza bando per i contratti “sopra soglia” (art. 1, d.l. n. 76 del 2020)<sup>31</sup>.

Inoltre, è necessario considerare che l'opera di semplificazione messa in atto dal legislatore non ha inciso solo su settori a potenziale rischio corruttivo, ma ha avuto ad oggetto anche istituti che coinvolgono direttamente le misure di prevenzione della corruzione e le responsabilità dei funzionari pubblici in caso di commissione di irregolarità o condotte corruttive.

Ci si riferisce alla modifica della normativa concernente il Piano triennale di prevenzione alla corruzione che confluirà nel c.d. PIAO, Piano integrato di attività e organizzazione (art. 5, d.l. n. 80 del 2021 cfr. *infra* par. 6), nonché alla limitazione delle responsabilità in capo al funzionario pubblico al fine di superare la c.d. paura della firma (art. 21 e art. 23, d.l. n. 76 del 2020, *infra*, par. 6).

Se, da un lato, è vero che tali norme siano da accogliere con favore avendo lo scopo di favorire gli investimenti pubblici in un momento storico cruciale per la ripresa economica e finanziaria del paese, se, allo stesso tempo, è vero che la semplificazione normativa e amministrativa, può rappresentare un utile strumento per prevenire la corruzione; dall'altro lato, è opportuno chiedersi se simili interventi normativi siano accompagnati dalle dovute cautele volte a prevenire e a contrastare la corruzione.

---

<sup>29</sup> Cfr. A. CORRADO, *I Pnrr e l'anticorruzione (che non può essere una moda)*, in [Corriere della Sera](#), 21 novembre 2021.

<sup>30</sup> Sui rischi di tale situazione, cfr. la dichiarazione del Presidente del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa, Marin Mrčela in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione (9 dicembre 2021), secondo la quale «nell'affrontare le ondate successive della pandemia da Covid-19 e dovendo fornire risposte rapide, i Governi ricorrono spesso a misure straordinarie. Nonostante l'eccezionalità della situazione, è cruciale che i governi agiscano nel pieno rispetto della legge e basino tutte le loro azioni sui principi di trasparenza, di supervisione e di responsabilità». Cfr., inoltre, GRECO, *Corruption Risks and Useful Legal References in the context of Covid-19*, 15 aprile 2020.

<sup>31</sup> Per un'analisi delle nuove norme in materia di contratti pubblici, cfr. D. Bolognino, H. Bonura, A. Storto (a cura di), *I contratti pubblici dopo il decreto semplificazioni. Le principali novità in materia di contratti pubblici, responsabilità, controlli, procedimento e processo, tra emergenza e sistema “a regime”*, Piacenza, 2020. Di recente, il Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 1108 del 15.2.2022 ha fornito una ricostruzione dei limiti normativi dell'affidamento diretto.

## 5. Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)

L'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021<sup>32</sup> con lo scopo di «assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa» e «procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso» introduce, per la prima volta nel nostro ordinamento, il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che deve essere adottato dalle pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative)<sup>33</sup>.

Tale novità normativa, inserendosi nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione, voluta dal PNRR entro giugno 2022, mira ad assorbire in unico Piano diversi atti di pianificazione cui sono tenute le pubbliche amministrazioni, come ad esempio: il Piano triennale dei fabbisogni, il Piano della performance, il Piano del lavoro agile e, naturalmente, il Piano triennale della prevenzione della corruzione.

Per quanto attiene alle modalità di attuazione della novella legislativa, l'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021 precisa che, entro il 31 marzo 2022, sono individuati e abrogati gli *adempimenti* relativi ai piani assorbiti con uno o più regolamenti di delegificazione, adottati sensi dell'articolo 17, comma 2, della n. 400 del 1988, previa intesa in sede di Conferenza unificata<sup>34</sup>.

Inoltre, la stessa norma specifica che «con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione»<sup>35</sup> è adottato un «Piano tipo quale strumento di supporto alle amministrazioni» nella redazione del PIAO.

Questa importante novità normativa presenta alcuni aspetti critici sui quali è necessario riflettere e che riguardano sia l'effettiva idoneità del PIAO di affermarsi quale strumento di reale semplificazione (*infra* par. 5.1.); sia le modalità di attuazione del PIAO e le problematiche che queste ultime potrebbero comportare in relazione al sistema delle fonti (*infra* par. 5.2.).

### 5.1. Il PIAO quale strumento di semplificazione?

Anzitutto, è necessario riflettere, come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di regolamento di attuazione dell'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021, sulla sfida operativa «costituita dalla capacità del PIAO di affermarsi come strumento di effettiva semplificazione»<sup>36</sup>.

Nonostante il dichiarato obiettivo legislativo di migliorare l'efficienza della P.A. mediante la «reingegnerizzazione dei processi», l'integrazione dei diversi Piani potrebbe dar luogo a «ciò che

---

<sup>32</sup> D.l. 9 giugno 2021, n. 80 «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», conv. con modif., nella l. 6 agosto 2021, n. 113.

<sup>33</sup> Di conseguenza è invece ad oggi confermata ai sensi della legge 190 del 2012, l'adozione dei Piani triennali di prevenzione alla corruzione per: gli enti pubblici economici; ordini professionali; le società in controllo pubblico, escluse le società quotate le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di legge; le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; le scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative. Nel Piano tipo sono definite modalità semplificate per l'adozione del Piano di cui al comma 1 da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti.

<sup>34</sup> Il parere favorevole della Conferenza unificata è stato acquisito il 9 febbraio 2020, cfr. il sito del [Ministero della Pubblica Amministrazione](#).

<sup>35</sup> Tale decreto deve essere adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sempre previa intesa in sede di Conferenza unificata, cfr. art. 6, d.l. n. 80 del 2021.

<sup>36</sup> Così il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento di attuazione dell'art. 6, d.l. n. 80 del 2021, cfr. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022. Inoltre, lo schema di regolamento, corredato del parere del Consiglio di Stato e del parere della Conferenza unificata è stato trasmesso al Parlamento, cfr. Dossier della Camera dei Deputati Atto del Governo 369 e Dossier del Senato della Repubblica Atto del Governo 526, *Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione*, del 21 marzo 2022.

nella pratica internazionale viene definito un ulteriore *layer of bureaucracy*, ovvero un adempimento formale aggiuntivo»<sup>37</sup>. In altri termini, al fine di realizzare in concreto i propri obiettivi, l'introduzione del PIAO dovrebbe ridisegnare i piani preesistenti e le loro modalità di redazione, senza limitarsi alla mera sovrapposizione dei piani e dei compiti dei diversi responsabili competenti. Per evitare una simile conseguenza, la modifica normativa dovrà necessariamente essere attuata «progressivamente e gradualmente» per far sì che possa essere metabolizzata adeguatamente dalla P.A., dai cittadini e dalle imprese che dovrebbero essere i primi beneficiari di tale riforma<sup>38</sup>.

Secondariamente, con specifico riferimento alla tematica che qui interessa, è opportuno evidenziare che l'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021 interviene sul principale strumento a disposizione della P.A. per definire la strategia di prevenzione alla corruzione all'interno della propria organizzazione. Sarebbe importante fare in modo che, pur nell'ottica di semplificazione promossa dalla norma, tale modifica non si traduca in uno svilimento del Piano anticorruzione, perno centrale della prevenzione della corruzione nella P.A.

Inoltre, è indispensabile valutare il ruolo che l'Autorità nazionale anticorruzione avrà in relazione alla “sezione” del PIAO relativa all'anticorruzione. Sino ad oggi, infatti, l'Anac ha giocato un ruolo cruciale sia nel supporto alle amministrazioni nella redazione del Piano triennale, anche mediante le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione, sia nell'azione di valutazione e monitoraggio dei predetti piani.

A proposito, la novella legislativa sembra aver inciso sul ruolo dell'Autorità nazionale in senso contraddittorio: da un lato, la lett. d) dell'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021 precisa che la sezione del PIAO relativa all'anticorruzione deve definire «gli strumenti e le fasi per garantire la trasparenza e la prevenzione alla corruzione» in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione» (riferendosi dunque al Piano nazionale anticorruzione); dall'altro lato, tuttavia, l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 80 del 2021 non menziona l'Autorità tra i soggetti ai quali deve essere inviato il PIAO, dovendo, quest'ultimo, essere inviato entro il 31 gennaio di ogni anno «al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale».

Permane, dunque, in capo all'Autorità una funzione di indirizzo, potendo fornire indicazioni riguardo alla sezione del PIAO relativa all'anticorruzione, come espressamente stabilito dall'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021. Non è altrettanto chiaro, invece, a chi spetti il monitoraggio e la valutazione sul recepimento di tali indicazioni in materia di anticorruzione, poiché la nuova norma non menziona l'Autorità nazionale tra i soggetti destinatari del PIAO. Tale considerazione sembra confermata leggendo il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento di attuazione, il quale nel segnala che il regolamento determina «la soppressione della previsione, contenuta nel comma 8 del medesimo art. 1 della l. n. 190 del 2012, che ne prevede la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione». Se così fosse, si dovrebbe ripensare una funzione che, anche grazie alla predisposizione di una piattaforma *ad hoc* per il monitoraggio dei piani<sup>39</sup>, era risultata efficiente e un buon esempio di collaborazione tra Anac e RPCT.

In definitiva, la novella legislativa dovrà essere attuata in modo tale da evitare da un lato che si traduca in una mera sovrapposizione dei Piani già esistente creando un adempimento burocratico aggiuntivo, dall'altro che si risolva, in nome della semplificazione, nell'abrogazione di funzioni già rodute ed efficienti.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.* Secondo il Consiglio di Stato, per consentire tale “metabolizzazione” è indispensabile introdurre azioni di formazione e di monitoraggio.

<sup>39</sup> L'Anac ha attivato la piattaforma di acquisizione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, cfr. il [sito di Anac](#).

## 5.2. Problematiche in relazione alle modalità di attuazione e al sistema delle fonti

Come anticipato l'attuazione del PIAO avverrà mediante l'adozione di: a) uno o più regolamenti delegificazione *ex art. 17, comma 2, l. 400 del 1988*; b) un decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione con il quale è adottato il "Piano tipo".

In primo luogo, sarebbe necessario chiarire il rapporto tra la norma di delegificazione (art. 6, d.l. n. 80 del 2021), il regolamento *ex art. 17, comma 2, l. n. 400 del 1988* e le norme primarie oggetto di delegificazione<sup>40</sup>. Infatti, l'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021 non sembra chiarire né «le norme generali regolatrici della materia», né le norme di cui disporre l'abrogazione, come richiesto, invece, dall'art. 17, l. n. 400 del 1988.

Dal primo punto di vista, infatti, l'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021 si limita a precisare che nella sezione del PIAO si dovranno indicare «gli strumenti e le fasi (..) per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione», richiamando allo stesso tempo «quanto previsto dalla normativa vigente in materia» e gli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione.

Dal secondo punto di vista, è opportuno notare – come peraltro segnalato dal Consiglio di Stato – che la legge non fa riferimento specifico alle norme da abrogare ma «agli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo»<sup>41</sup>. Non è agevole, dunque, comprendere quali norme della l. n. 190 del 2012, molto più dettagliate rispetto alla redazione del Piano triennale anticorruzione, saranno considerate «adempimenti» da abrogare.

In secondo luogo, è necessario porre l'attenzione sul "Piano tipo", il quale presenta diversi aspetti critici. Nella formulazione dell'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021, il Piano sembra essere descritto quale atto amministrativo generale volto «al supporto alle amministrazioni» nella redazione del PIAO. Tuttavia, secondo il Consiglio di Stato, il Piano tipo non può essere qualificato quale mero atto amministrativo generale, presentando una chiara vocazione normativa. Ciò si evince dal fatto che il Piano tipo deve rappresentare «il quadro di riferimento per le pubbliche amministrazioni assoggettate al PIAO, andando in tal modo a integrare, anzi sostanzialmente a comporre, le scarse indicazioni offerte dall'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021»<sup>42</sup>. Alla luce di tali considerazioni il Consiglio di Stato ritiene che il decreto ministeriale, cui fa riferimento l'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021 debba essere qualificato come regolamento e quindi trasmesso al Consiglio di Stato stesso.

Da ultimo è opportuno ragionare sul rapporto tra il "Piano tipo" e il Piano nazionale anticorruzione. Tale atto, pur essendo definito espressamente dall'art. 2-*bis* della l. n. 190 del 2012 «atto d'indirizzo per le pubbliche amministrazioni» contiene indicazioni che, come sostenuto in dottrina, presentano «una chiara attitudine para-normativa»<sup>43</sup>. Questa sovrapposizione di Piani a contenuto normativo e para normativo, rischia di generare una proliferazione di indicazioni in materia di anticorruzione rivolte alle amministrazioni che potrebbe generare confusione in un settore cruciale, ostacolando l'efficienza della P.A. Per evitare tale conseguenza è necessario coordinare al meglio le indicazioni contenute nei due piani, in modo che non rischino di sovrapporsi.

---

<sup>40</sup> In generale sui regolamenti di delegificazione in dottrina, cfr. A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, Milano, 1999, 492 ss.; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999, 25 ss.; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Bologna, 2003; A. MORRONE, *Delegificazione*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, 1771 ss.

<sup>41</sup> Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanze di Sezione del 8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Qualifica in tal modo il Piano nazionale anticorruzione con specifico riferimento al Piano nazionale anticorruzione del 2017 in parte dedicato al mondo dell'Università F. DAL CANTO, *Le regole dell'anticorruzione nel governo dell'Università*, in A. Pertici, M. Trapani (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, cit., 234 ss. Invece, con specifico riferimento alle linee guida, cfr. F. MARONE, *Le linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2017, 743 ss.

È opportuno segnalare che, al momento, non essendo stati ancora pubblicati i regolamenti di attuazione dell'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021, le Amministrazioni hanno beneficiato esclusivamente degli indirizzi forniti dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Il 3 febbraio 2022, l'Anac ha adottato un documento intitolato "Sull'onda della semplificazione e della trasparenza. Orientamenti per la pianificazione dell'anticorruzione e della trasparenza 2022" mediante il quale la stessa Autorità ha inteso fornire «alcune indicazioni operative per la predisposizione del Piano (o della sezione di Piano) anticorruzione e trasparenza»<sup>44</sup>. Tale iniziativa sembra mettere in luce il rischio di cui si è accennato poc'anzi. Si legge nell'introduzione del documento che l'Autorità, pur essendo coscia che gli orientamenti elaborati potranno essere oggetto di integrazioni o adeguamenti «a seguito dell'adozione delle norme in corso di approvazione» (facendo con ciò, dunque, riferimento ai regolamenti di attuazione e al Piano tipo), fornisce «alcune indicazioni operative per la predisposizione del Piano (o della sezione di Piano) anticorruzione e trasparenza». Sempre nella stessa introduzione al documento anzidetto, l'Autorità sembra voler chiarire che mediante l'adozione degli "Orientamenti per la pianificazione dell'anticorruzione e della trasparenza 2022" non intende sovrapporsi al "Piano tipo" che sarà adottato dal Dipartimento della funzione pubblica posto che «con questo documento si intendono fornire alle amministrazioni tutte quelle indicazioni che già da oggi si possono ritenere confermate, perché basate sulla normativa vigente e sul PNA 2019-2021». Nonostante tale precisazione, si rafforza l'impressione prospettata del rischio di una sovrapposizione dei Piani e delle indicazioni provenienti da Anac e dal Dipartimento della funzione pubblica.

Questo ingarbugliato quadro di fonti normative e atti amministrativi sembra mettere in luce come una riforma intrapresa con lo scopo della semplificazione, rischi in realtà di divenire un elemento di complicazione, moltiplicando atti e autorità competenti per la medesima funzione. La semplificazione normativa, in tal caso, non sembra rappresentare un efficace presupposto di prevenzione alla corruzione che, al contrario, potrebbe annidarsi nelle complicità create (involontariamente) dal sistema.

#### *6. La c.d. paura della firma e le limitazioni della responsabilità dei funzionari pubblici*

Al fine di consentire una gestione snella ed efficiente delle risorse del *Recovery fund* e agevolare l'operato dei funzionari pubblici, il d.l. n. 76 del 2020 è intervenuto con lo scopo di limitare le responsabilità in capo a questi ultimi e superare così la c.d. paura della firma.

Nello specifico, la novella mira a limitare il fenomeno, particolarmente diffuso nella P.A., della c.d. "burocrazia difensiva" (o "amministrazione difensiva"), che rischierebbe di rallentare, o peggio ancora di ostacolare, l'attuazione degli obiettivi del PNRR, volti al rilancio dell'economia nazionale. Il fenomeno della burocrazia difensiva è, infatti, caratterizzato dall'atteggiamento di funzionari pubblici che, intimoriti dall'addebito di responsabilità, preferiscono astenersi dall'assumere decisioni utili all'interesse pubblico, rimanendo inerti o intraprendendo strade meno impegnative, fondate su prassi consolidate.

Con lo scopo di scongiurare tale fenomeno, il d.l. n. 76 del 2020 disciplina in un apposito capo (il Capo IV del Titolo II), intitolato "Responsabilità" «le due principali fonti di "timore" per il pubblico amministratore la responsabilità erariale e la responsabilità penale»<sup>45</sup>.

Entrambe le fattispecie meritano di essere analizzate in questa sede, non solo poiché esse potrebbero venire in rilievo di fronte a condotte di stampo corruttivo, ma anche perché presentano diversi aspetti problematici, connessi al difficile equilibrio tra esigenze di semplificazione e istanze di legalità.

---

<sup>44</sup> Cfr. ANAC, [Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza](#), 3 febbraio 2022.

<sup>45</sup> Così [Corte cost. sent. 18 gennaio 2022, n. 8](#), su cui si tornerà nel dettaglio nel par. 6.2. di questo scritto.

### 6.1. *La limitazione della responsabilità erariale: problematiche costituzionali*

L'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020, modificando l'art. 1 della l. n. 20 del 1994, limita la responsabilità erariale dei funzionari pubblici «ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta», richiedendo per la prova del dolo «la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso»<sup>46</sup>.

La conseguenza della novella legislativa è quella di escludere, sino al 2023, la responsabilità erariale per colpa grave, salva l'ipotesi di danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente a cui non si applica tale limitazione di responsabilità.

La norma ha suscitato perplessità in relazione a diversi profili che attengono alla ragionevolezza della scelta legislativa, alla presunta violazione dei principi costituzionali di cui all'art. 3, 28 e 97 Cost., nonché alla compatibilità con il diritto europolitano.

Sotto il primo profilo, nell'audizione sul d.l. n. 76 del 2020, presso la Commissione Affari costituzionali del Senato<sup>47</sup>, la Corte dei conti ha evidenziato le ragioni in base alle quali la limitazione della responsabilità erariale non sarebbe idonea a raggiungere lo scopo legislativo prefissato, ovvero quello di potenziare l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Nel testo di audizione, sono anzitutto riportati i dati relativi ai giudizi di responsabilità erariale, i quali dimostrano come i danni concernono prevalentemente condotte rientranti nell'alveo della colpa grave, come l'uso improprio di contributi pubblici.

A proposito, la Corte dei conti nota come la novella legislativa richieda un'attività interpretativa complessa, dovendo il giudice distinguere le condotte "attive" dalle condotte omissive, queste ultime escluse dalla circoscrizione di responsabilità e soggette quindi alle responsabilità per colpa grave. Si tratta di un'ipotesi tutt'altro che remota visto che tra le condotte omissive potrebbe rientrare l'assenteismo, fenomeno molto frequente nella P.A. Questa eccezione posta dall'art. 21 potrebbe dar luogo a problemi interpretativi «che non gioverebbero affatto alla correttezza degli affari trattati» né «all'obiettivo prefissato, non costituendo il volano destinato a "sbloccare" l'attività amministrativa»<sup>48</sup>.

La medesima eccezione alla limitazione di responsabilità, come già rilevato in dottrina, potrebbe comportare una disparità di trattamento essendo «maggiormente penalizzante nei confronti di chi non agisce»<sup>49</sup>; disparità che potrebbe non essere ritenuta ragionevole alla luce dell'inidoneità della norma a raggiungere lo scopo legislativo del miglioramento dell'efficienza della P.A., come appena esposto.

La questione è delicata ed è già stata affrontata dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 371 del 1998](#), avente ad oggetto una norma volta a limitare «la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, ai fatti ed omissioni posti in essere con dolo o colpa grave».<sup>50</sup> Nel dichiarare non fondata la questione in relazione agli artt. 3, 97

---

<sup>46</sup> Sull'evoluzione giurisprudenziale e normativa relativa alla responsabilità erariale vi sono numerosissimi studi in dottrina. Di recente, cfr. C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel "decreto semplificazioni": ovvero la "diga mobile" della responsabilità di recente*, in [federalismi.it](#), 2021. Inoltre, si veda E. FRATTO ROSI GRIPPAUDO, *La responsabilità erariale dell'esercente la professione sanitaria*, in [federalismi.it](#), 2021, spec. 103.

<sup>47</sup> Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge n. 1883 (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale") commissione 1 a – affari costituzionali del Senato della Repubblica, luglio 2020, pubblicata sul [sito della Corte dei conti](#).

<sup>48</sup> *Ibid*, 10. Non solo, sempre secondo la Corte dei conti, l'abolizione del deterrente della responsabilità erariale comporterà una maggior disinvoltura nella firma dei documenti, obiettivo peraltro dichiarato dallo stesso legislatore, «con probabile successivo interessamento della magistratura amministrativa» e conseguente rallentamento dell'operato amministrativo.

<sup>49</sup> G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del 'Recovery plan': quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in [federalismi.it](#), 2021, XV.

<sup>50</sup> Ci si riferisce all'art. 3, comma 1 lett. a) del d.l. 1996, n. 543 «Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti», conv. con modif., nella l. n. 639 del 1996.

e 103 della Costituzione, la Corte chiarisce che, pur rientrando nella discrezionalità legislativa limitare la responsabilità dei pubblici funzionari, tale scelta deve rispettare il criterio della ragionevolezza.

Al fine di non incorrere in una pronuncia di incostituzionalità, dunque, le scelte legislative volte a limitare la responsabilità dei funzionari pubblici devono mirare a costruire «un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa» ([Corte cost. sent. n. 371 del 1998](#))<sup>51</sup>.

Alla luce della sentenza appena richiamata e delle considerazioni sopra esposte è necessario comprendere se la limitazione della responsabilità erariale dei pubblici dipendenti operata dall'art. 21 del d.l. n. 21 del 2021, possa costituire «una ragione di stimolo e non di disincentivo» ([Corte cost. sent. n. 371 del 1998](#)), nell'ottica di un potenziamento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Ancora, è necessario aggiungere che, secondo alcuni commentatori, posto che le condotte di funzionari pubblici sono prevalentemente caratterizzate da colpa grave, la limitazione della responsabilità al solo dolo (circostanza assai rara) comporterebbe una sostanziale immunità dei funzionari pubblici<sup>52</sup>, e la conseguente violazione dell'art. 28 della Costituzione<sup>53</sup>.

Sotto il profilo della compatibilità con il diritto dell'Unione europea è opportuno rilevare che la limitazione della responsabilità erariale potrebbe risultare problematica alla luce dell'art. 22 Reg. (UE) 2021/241 che ribadisce il principio della «sana gestione finanziaria», da perseguirsi mediante l'efficace contrasto della frode, della corruzione e del conflitto di interessi<sup>54</sup>.

Infine, in dottrina si è evidenziato come la limitazione della responsabilità potrebbe mar conciliarsi con i principi posti a tutela degli interessi finanziari dell'Unione dal Regolamento (UE) 2020/2092. Tale Regolamento, richiamato espressamente dall'art. 8 del Dispositivo RRF, considera «la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive» una violazione dei principi dello Stato di diritto (art. 3 Reg. (UE) 2020/2092)<sup>55</sup>.

## 6.2. La limitazione della responsabilità penale: la [sent. n. 8 del 2022](#) della Corte costituzionale

Per quanto riguarda la responsabilità penale, l'art. 23 del d.l. n. 76 del 2020 ha modificato la disciplina del reato di abuso d'ufficio, sostituendo, nell'art. 323 del codice penale, la locuzione «di norme di legge o di regolamento» con l'altra, più restrittiva, «di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità»<sup>56</sup>. Mediante tale modifica il legislatore mira a circoscrivere l'area di rilevanza penale, impendendo, come diversamente avallato dalla giurisprudenza in passato, che si possa

---

<sup>51</sup> Riflettono sui principi espressi nella [sentenza n. 371 del 1998](#) in relazione all'art. 21 d.l. n. 76 del 2021 A. CANALE, *I d.l. semplificazioni e il regime transitorio in tema di Responsabilità amministrativa: i chiaroscuri della Riforma*, in [Diritto e conti](#), 2021, 4; G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Riv. It. Prev. Soc.*, 2021, 23.

<sup>52</sup> A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. n. 76/2020*, in *Riv. Corte conti*, 1/2021, 18.

<sup>53</sup> Sul tema si veda in generale M. BENVENUTI, *Commentario Costituzione - Art. 28*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

<sup>54</sup> Cfr. *Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 77/2021 recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, giugno 2021 pubblicata sul [sito della Corte dei conti](#), 8.

<sup>55</sup> In questo senso G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti ai tempi del 'Recovery plan'*, cit., 2021, XVI.

<sup>56</sup> Per un'analisi della riforma, cfr. G. L. GATTA, *Riforma dell'abuso d'ufficio: note metodologiche per l'accertamento della parziale abolitio criminis*, in [Sistema Penale](#), 2020; A. D'AVIRRO, *Il "labirinto" della discrezionalità nel nuovo reato di abuso di ufficio*, in *Diritto penale e processo*, 7/2021, 930.

sussumere nella condotta tipica l'inosservanza di norme di principio (art. 97 Cost.)<sup>57</sup>, nonché atti viziati da eccesso di potere<sup>58</sup>.

La limitazione della responsabilità penale operata dall'art. 23 del d.l. n. 76 del 2020 è divenuta subito oggetto di una questione di costituzionalità, sollevata dal Tribunale di Catanzaro, in riferimento agli art. 77, 3 e 97.

In riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. il Giudice *a quo* ritiene che «alla luce della modifica da essa operata, l'abuso, per assumere rilievo penale, dovrebbe risolversi nell'inosservanza di una norma legislativa che preveda una attività amministrativa vincolata “nell'an, nel quid e nel quomodo”: il che renderebbe pressoché impossibile la configurabilità del reato, posto a presidio del buon andamento, dell'imparzialità e della trasparenza della Pubblica Amministrazione»<sup>59</sup>.

La Corte costituzionale non è tuttavia entrata nel merito dichiarando inammissibili, con sentenza [n. 8 del 2022](#), le questioni relative all'art. 3 e 97 della Costituzione poiché avrebbero comportato una pronuncia in *malam partem* in materia penale.

Diversamente, la Corte ha dichiarato non fondata la questione in relazione all'art. 77 della Costituzione. Sul punto meritano di essere analizzate le motivazioni della sentenza poiché chiariscono alcuni aspetti cruciali ai fini del presente studio, affrontando il delicato tema dell'equilibrio tra le norme poste a presidio della legalità e le esigenze di efficienza della Pubblica Amministrazione, anche alla luce delle sfide più attuali poste dal PNRR.

Nello specifico la Corte non condivide l'impostazione del giudice *a quo*, secondo la quale la norma oggetto sarebbe «“eccentrica ed assolutamente avulsa”, per materia e finalità, rispetto al decreto-legge in cui è inserita». Il collegamento tra la limitazione della responsabilità penale dell'abuso di ufficio e lo scopo della semplificazione perseguito dal decreto-legge si riscontra, secondo la Corte costituzionale «nell'idea che la ripresa del Paese possa essere facilitata da una più puntuale delimitazione delle responsabilità”. “Paura della firma” e “burocrazia difensiva”, indotte dal timore di un'imputazione per abuso d'ufficio, si tradurrebbero, in quanto fonte di inefficienza e immobilismo, in un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una Pubblica Amministrazione dinamica ed efficiente».

In definitiva, la Corte costituzionale sembra avallare, al di là delle problematiche che possono porre le singole norme, la *ratio* complessiva del d.l. n. 76 del 2020, che mira ad una imponente opera di semplificazione amministrativa e normativa nel segno dell'efficienza della Pubblica Amministrazione; ciò, anche nei casi in cui tale intervento di semplificazione incide su norme incriminatrici tradizionalmente volte a sanzionare il malaffare nella Pubblica Amministrazione, poiché queste ultime dovrebbero comunque costituire «un'*extrema ratio*, cui il legislatore ricorre quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritenga necessario per l'assenza o l'inadeguatezza di altri mezzi di tutela».

Per quanto riguarda il tema in esame, sarebbe tuttavia da valutare l'impatto della limitazione della responsabilità penale su quelle condotte che, pur non integranti specifiche fattispecie di reato contro la P.A., rientrano nell'accezione di corruzione più ampia di *maladministration*, fatta propria dall'Autorità nazionale anticorruzione, la quale coincide con «l'assunzione di comportamenti che

---

<sup>57</sup> È noto l'indirizzo consolidato della giurisprudenza di legittimità, secondo il quale ai fini dell'abuso di ufficio la «violazione di norme di legge», può essere integrata anche dalla violazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. *Ex multis* Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 21 febbraio 2019-23 maggio 2019, n. 22871; Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 12 giugno 2018-29 ottobre 2018, n. 49549. Diversamente, secondo la dottrina «il principio di legalità, a fronte della nuova versione dell'art. 323 c.p., non sembra dunque lasciare più spazio alla tesi che, fino al recente passato, ha fondato la violazione di legge sull'art. 97 Cost.», cfr. G. L. GATTA, *Riforma dell'abuso d'ufficio*, cit.

<sup>58</sup> Per quanto riguarda la giurisprudenza di legittimità che ha considerato integrata la fattispecie di abuso di ufficio di fronte ad atti viziati da eccesso di potere, cfr. Corte di cassazione, Sezioni unite penali, sentenza 29 settembre 2011-10 gennaio 2012, n. 155.

<sup>59</sup> Cfr. Trib. Catanzaro, Ordinanza del 6 novembre 2020, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2021.

contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni»<sup>60</sup>. In altri termini, è opportuno verificare con attenzione le conseguenze del superamento del «deterrente» della paura della firma, nonché le «ricadute della più facile soluzione scelta sull'azione amministrativa, il suo riflesso sull'allentamento del principio di legalità e sulla conseguente alimentazione dei fenomeni corruttivi»<sup>61</sup>.

A proposito, riguardo alle ricadute della riforma dell'abuso di ufficio sulla corruzione intesa in senso ampio sembra importante richiamare alcune considerazioni svolte in dottrina.

Si è, infatti, giustamente notato come espungere i regolamenti dalle fonti la cui inosservanza possa determinare l'abuso d'ufficio «rischi di innalzare troppo l'asticella perché molto spesso, in esito ai processi di delegificazione connessi a quelli di semplificazione amministrativa, (...) sono le fonti secondarie a recare le specifiche regole di condotta relative alla funzione o al servizio esercitato da una determinata amministrazione pubblica e questo potrebbe rendere difficile l'effettività della tutela penale del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione»<sup>62</sup>. Alla luce della tesi appena esposta, l'abuso di ufficio rischia di essere neutralizzato in settori ad alto rischio corruttivo, oggetto di recente semplificazione e delegificazione, come quello dei contratti pubblici e dell'edilizia. Ancora, è importante ricordare che la stessa materia di pianificazione della prevenzione alla corruzione è stata, come visto nel precedente paragrafo, oggetto di un imponente opera di delegificazione. Il mancato rispetto di adempimenti indicati nella sezione del PIAO sull'anticorruzione che non trovano riscontro direttamente nella legge, ma solo nel regolamento sul «Piano tipo» non potrà venire in rilievo ai fini dell'addebito di responsabilità penale.

Alla luce di quanto appena esposto, la limitazione della responsabilità penale se letta nel complesso delle riforme di semplificazione e delegificazione, potrebbe alimentare comportamenti che, seppur non ricompresi nelle fattispecie di reato contro la P.A., rientrano nella nozione più ampia di *maladministration*, a discapito del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

### 7. Il sistema dei controlli

Il testo del Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede l'istituzione di organismi e meccanismi di controllo «aggiuntivi rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo»<sup>63</sup>.

L'istituzione del sistema di controllo dovrebbe perseguire un duplice obiettivo.

Da un lato, il sistema di controllo mira alla «prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interesse nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento».

Dall'altro lato, il sistema di controllo mira a verificare «l'effettivo conseguimento di *Target* e *Milestone*, in conformità a quanto richiesto dalle modalità di rendicontazione alla Commissione Europea».

Il sistema dei controlli configurato dal Piano nazionale che, come visto, è stato valutato positivamente dalla Commissione europea, è stato poi implementato a livello normativo dal d.l. n. 77 del 2021, il quale coinvolge diversi soggetti nelle funzioni di controllo.

Anzitutto, l'art. 6 del d.l. n. 77 del 2021 istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un ufficio centrale di livello dirigenziale, denominato Servizio centrale per il PNRR «con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR». In particolare, il Servizio centrale per il PNRR si articola in sei uffici e per l'esercizio dei propri compiti e può avvalersi

---

<sup>60</sup> Determinazione dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 12 del 28 ottobre 2015, Aggiornamento 2015 al Piano nazionale anticorruzione, 7.

<sup>61</sup> Così A. CANALE, *I d.l. semplificazioni e il regime transitorio in tema di Responsabilità amministrativa*, cit., 3.

<sup>62</sup> G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del 'Recovery plan'*, cit., XIII.

<sup>63</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza, 239

del supporto di società partecipate dallo Stato. Tra questi figurano l'ufficio *audit* per il PNRR disciplinato all'art. 7, rubricato «Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza», e *Sogei S.p.A.*, società di *Information Technology* partecipata al 100% dall'Ministero dell'economia e delle Finanze, a supporto tecnico del predetto ufficio.

In secondo luogo, il d.l. n. 77 del 2021 valorizza una forma di controllo diffuso, stabilendo che «ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo». A tal fine, ogni amministrazione centrale deve individuare al suo interno «una apposita unità di missione di livello dirigenziale» con specifici compiti di monitoraggio. Tra i diversi compiti, l'art. 8 del d.l. n. 77 del 2021 precisa che tale unità ha il compito di vigilare «sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse».

Questo articolato sistema di controlli amministrativi potrebbe presentare alcune criticità.

Anzitutto, è necessario evidenziare come il testo dell'art. 7 in tema di controlli risulti di difficile decifrazione, anche causa dei continui rimandi normativi interni, rendendo particolarmente complesso ricostruire le funzioni e la struttura dell'organismo di *audit*. Il timore è che una simile confusione normativa possa tradursi in un ostacolo concreto a livello amministrativo, incidendo sulla reale efficacia delle funzioni di controllo di tale organismo.

Inoltre, è dubbia l'effettiva indipendenza del sistema di controllo così configurato. È difficile comprendere quali possano essere le reali garanzie di indipendenza di un organismo posto all'interno della stessa amministrazione centrale che ha il compito di attuare il Piano su cui il medesimo organismo dovrebbe effettuare il controllo. Allo stesso modo l'indipendenza potrebbe essere messa a rischio anche dalle stesse modalità di reclutamento previste per l'organismo tecnico a supporto dell'Ufficio di *audit*, le quali ai sensi dell'art. 7 sono orientate a criteri di massima celerità ed efficacia «anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175», e quindi anche in deroga ai principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e pubblico concorso.

In secondo luogo, non è detto che un simile proliferare di organismi, uffici e funzioni a loro attribuite si traduca nell'efficienza dei meccanismi di controllo; anzi, tale moltiplicazione potrebbe anche tradursi in adempimenti aggiuntivi che rischiano di rallentare le operazioni di controllo (c.d. *layer of bureaucracy*).

Ancora, il sistema di controllo sembra essere rivolto in prevalenza alle amministrazioni centrali.

Lo dimostra il fatto che l'art. 8 del d.l. n. 77 del 2021 chiarisce le modalità di controllo e monitoraggio diffuso solo con riguardo alle amministrazioni centrali. L'unica norma che fa riferimento esplicito alla prevenzione della corruzione stabilendo la possibilità di stipulare protocolli di legalità con la Guardia di Finanza è anch'essa rivolta alle sole amministrazioni centrali (l'art. 7, comma 8 d.l. n. 76 del 2020). Ciò determinerà inevitabilmente una forte responsabilizzazione degli Enti locali e dei responsabili alla corruzione di questi ultimi nella verifica della correttezza delle procedure legate ai progetti del PNRR.

Il legislatore avrebbe, dunque, dovuto prestare maggior attenzione agli Enti locali, i quali avranno un ruolo di primo piano nell'attuazione degli obiettivi del PNRR, pur essendo meno preparati – rispetto all'amministrazione centrale – alla gestione delle problematiche amministrative che discenderanno dalla gestione degli obiettivi del PNRR.

La normativa relativa al sistema di controllo amministrativo, proprio al fine di limitare le criticità che potrebbero crearsi nella gestione dei fondi europei da parte delle amministrazioni centrali e locali, ha previsto espressamente specifici controlli da parte della Corte dei conti. I dd.ll. n. 76 del 2020 e 77 del 2021 valorizzano il controllo amministrativo della Corte dei conti, facendo riferimento

rispettivamente al c.d. controllo concomitante<sup>64</sup> (art. 22, d.l. n. 76 del 2020) e al controllo sulla gestione (art. 7, comma 7, d.l. n. 77 del 2021). Si tratta di forme di controllo amministrativo già regolate dalla legge<sup>65</sup> e che, ai sensi delle nuove norme introdotte dai predetti decreti-legge, dovranno essere svolti a loro volta mediante «valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR» (art. 7, comma 7 d.l. n. 77 del 2021). Al di là dei dettagli di queste due forme di controllo sui quali si rinvia a studi più approfonditi<sup>66</sup>, è bene evidenziare che il ruolo della Corte dei conti, pur valorizzato per quel che concerne i controlli amministrativi, è stato circoscritto nella sua veste più incisiva, quella giurisdizionale, per effetto della limitazione della responsabilità erariale operata dallo stesso d.l. n. 76 del 2020 (*supra* par. 6).

### 7.1. Il (mancato) ruolo di Anac

Oltre al controllo della Corte dei conti, al fine di prevenire la corruzione, nella sua concezione più ampia di *maldministration*, sarebbe di fondamentale importanza la promozione di strategie adeguate di prevenzione alla corruzione nell'ambito delle singole amministrazioni, centrali e locali.

Tuttavia, è indubbio che le norme sui controlli amministrativi, appena descritte, sembrano maggiormente orientate all'istituzione di un sistema volto al monitoraggio dell'effettivo conseguimento di *Target* e *Milestone*, piuttosto che alle verifiche necessarie per la prevenzione della corruzione.

Non si può non notare, infatti, l'assenza di ogni riferimento nelle norme relative ai controlli al ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione<sup>67</sup>.

Se è pur vero che permangono in capo all'Autorità le funzioni che le sono proprie, sembra che, dal testo del Piano nazionale di ripresa e resilienza, come dalle norme dei dd.l. n. 76 del 2020 e 77 del 2021 emerga un ruolo depotenziato dell'Autorità.

Anche i pochi riferimenti in questo senso indicati nel Piano nazionale non sono stati codificati in norme legislative. Ad esempio, il Piano nazionale invitava a disciplinare la stipula di «specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza e con le autorità indipendenti competenti tra le quali l'Anac»<sup>68</sup>. Come visto, le norme relative a tali protocolli fanno riferimento esclusivamente alla Guardia di Finanza, non coinvolgendo l'Autorità nazionale anticorruzione. Peraltro, il medesimo obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto mediante la messa in atto di istituti già collaudati nella prassi amministrativa come la vigilanza collaborativa, che potrebbe giocare un ruolo fondamentale di fronte alle sfide poste dal PNRR.

Gli altri riferimenti all'Autorità nazionale anticorruzione che si ritrovano nel Piano nazionale di ripresa e resilienza riguardano adempimenti amministrativi, come la messa in atto della piattaforma unica della trasparenza o della banca dati dei contratti pubblici. Si tratta di adempimenti di cruciale importanza che non sono ancora stati portati a compimento e che rappresentano solo una minima parte del ruolo che potrebbe svolgere l'Autorità nazionale anticorruzione in materia.

Infine, il depotenziamento del ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione è dimostrato dalle conseguenze della riforma del PIAO, operata dall'art. 6 d.l. n. 80 del 2021. Come visto, infatti, pur permanendo in capo all'Autorità le funzioni di indirizzo, quest'ultima sembra depauperata della

---

<sup>64</sup> Su questa tipologia di controllo in riferimento al *Next generation EU*, cfr. G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 2021, 30 ss.

<sup>65</sup> Il controllo concomitante è disciplinato dall'articolo 11, comma 2 della legge n. 15 del 2009 e il controllo sulla gestione è disciplinato dall'art. articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994.

<sup>66</sup> G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti ai tempi del 'Recovery plan'*, cit.

<sup>67</sup> In generale sul ruolo di Anac prima del PNRR, cfr. M. BUCALO, *Autorità indipendenti e soft law*, Torino, 139 ss.

<sup>68</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza, 240.

funzione di controllo sul principale strumento di programmazione della prevenzione alla corruzione nelle P.A., il PIAO e la relativa sezione anticorruzione, il quale dovrà essere trasmesso esclusivamente al Dipartimento della funzione pubblica e non più all'Anac, come precedentemente previsto (*supra* par. 5).

In generale, sembra potersi affermare che la normativa relativa ai controlli sul PNRR sembra caratterizzata da due problematiche già messe in luce in questo scritto: da un lato, anche in questo caso, l'istituzione degli organismi di controllo e la proliferazione delle competenze di monitoraggio dei diversi uffici analizzati rischiano di determinare una serie di adempimenti aggiuntivi che rischiano di rallentare le operazioni di controllo ( c.d. *layer of bureaucracy*); dall'altro lato, l'istituzione di soggetti "nuovi" rischia di non valorizzare il ruolo prezioso di quei soggetti che tradizionalmente svolgono le funzioni di monitoraggio dell'operato delle pubbliche amministrazioni, prima fra tutti l'Autorità nazionale anticorruzione.

### 8. Riflessioni conclusive

L'analisi compiuta dimostra come sia impellente riportare al centro delle azioni connesse al PNRR la prevenzione della corruzione<sup>69</sup>.

La concezione promossa dal Piano nazionale di ripresa e resilienza che vede la semplificazione normativa e amministrativa quale presupposto alla prevenzione della corruzione, che in linea teorica potrebbe essere condivisibile, non sembra poter concretamente contribuire a garantire la legalità.

La semplificazione non può costituire l'unica modalità di prevenzione alla corruzione, senza la previsione di idonee cautele e misure anticorruzione. Come visto, tali cautele avrebbero dovuto essere introdotte mediante una riforma legislativa della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza, la quale tuttavia non è giunta ad approvazione.

La mancata riforma in materia, la rallentata attuazione del PIAO, le criticità relative al sistema dei controlli, connesse alla previsione di forme di limitazione della responsabilità degli amministratori inducono a ritenere che le misure anticorruzione messe in campo risultino inadeguate agli impegni imposti dal PNRR.

Lo snellimento legislativo e normativo operato, non essendo accompagnato da idonei presidi di legalità, non solo potrebbe non rappresentare un argine alla corruzione, ma potrebbe agevolare – come visto - la *maldministration*, soprattutto in quei settori considerati ad "alto rischio corruttivo". Paradossalmente, dunque, la ricerca dell'efficienza e della P.A. da volano per l'economia del Paese potrebbe divenire un freno all'operato amministrativo.

Ancora, l'opera di delegificazione comporta un arretramento del principio di legalità, determinando una proliferazione di fonti secondarie (es. regolamento sul "Piano tipo") e atti amministrativi (es. Piano nazionale anticorruzione), determinando maggior confusione nel funzionario pubblico chiamato a seguire tali regole e giustificando così la cd. «paralisi del fare»<sup>70</sup>.

È opportuno invertire la logica e considerare che un'adeguata strategia di prevenzione alla corruzione non costituisce un peso all'efficienza della P.A., ma ne è anzi il presupposto. L'introduzione di misure di prevenzione alla corruzione non rende più macchinoso il procedimento, se adeguatamente "metabolizzate"<sup>71</sup> dalla P.A.

---

<sup>69</sup> A proposito vi è chi evidenzia come l'anticorruzione non può essere "una moda" superata dalle esigenze di celerità, cfr. A. CORRADO, *I Pnrr e l'anticorruzione (che non può essere una moda)*, cit.

<sup>70</sup> Secondo A. CANALE la "paralisi del fare" è determinata dall'eccesso di burocrazia più che dal regime di responsabilità, cfr. ancora A. CANALE, *I d.l. semplificazioni e il regime transitorio in tema di Responsabilità amministrativa*, cit., 3.

<sup>71</sup> Espressione utilizzata dal Consiglio di Stato in riferimento all'attuazione del PIAO, cfr. parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento di attuazione dell'art. 6, d.l. n. 80 del 2921, cfr. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022

In questo senso è di utilità essenziale l'introduzione di una specifica tipologia di misure di prevenzione alla corruzione: la formazione dei funzionari pubblici. Al fine di prevenire il rischio corruttivo è indispensabile procedere alla formazione dei funzionari pubblici, sia per quanto attiene alle novità normative in tema di prevenzione alla corruzione, sia per quanto attiene alle nuove procedure previste dai decreti semplificazione in settori ad alto rischio corruttivo, sia per quanto attiene alla progettazione degli obiettivi posti dal PNRR.

Un'adeguata formazione dei funzionari pubblici concernente le molteplici sfide poste dal PNRR potrà agevolare l'individuazione del punto di equilibrio tra efficienza dei procedimenti amministrativi e rispetto della legalità.