



OSSERVATORIO TRASPARENZA
26 LUGLIO 2023

PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del Valore Pubblico

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Brescia



PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del Valore Pubblico*

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: Con l'entrata in vigore del d.l. 80/2021 e dei suoi provvedimenti attuativi, oggi la grande maggioranza delle pubbliche amministrazioni è tenuta a collocare la strategia di contrasto alla corruzione all'interno del PIAO. A tale strumento il saggio dedica un approfondimento, allo scopo di comprendere quale sia la specifica collocazione riservata oggi alla prevenzione della corruzione in Italia ed in quale misura sia ancora possibile riconoscerne un ruolo anche al di fuori dei contenuti e della funzione attribuiti al PIAO.

Title: PIAO and corruption prevention: towards the horizon of Public Value

Abstract [En]: With L.D. 80/2021 and its implementing provisions, today the vast majority of Public Administrations are required to place the strategy to combat corruption within the "Integrated Plan of Activities and Organization" (PIAO). The essay dedicates an analysis to this instrument, with the aim of understanding what is the specific position reserved today for the prevention of corruption in Italy and to what extent it is still possible to recognize a role even outside the contents and function attributed to PIAO.

Parole chiave: Corruzione; PIAO; Valore Pubblico; PNRR; Sviluppo sostenibile

Keywords: Corruption; PIAO; Public Value; PNRR; Sustainable Development

Sommario: 1. Introduzione. 2. Una nuova strategia: la declinazione degli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione all'interno del PIAO. 3. La struttura del PIAO nel d.m. n. 132/2022: l'orizzonte del Valore Pubblico. 4. *Segue:* rilievi critici sul "posto" dell'anticorruzione fra integrazione degli strumenti di piano e attuazione del PNRR. 5. Spunti ricostruttivi nella prospettiva dell'integrazione tra le sezioni del PIAO: l'anticorruzione come "leva di protezione" del Valore Pubblico. 6. Riflessioni conclusive sull'articolato rapporto tra prevenzione della corruzione e Valore Pubblico.

1. Introduzione

Con l'entrata in vigore della legge n. 190/2012 (c.d. legge Severino), recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, la pianificazione nazionale in materia ha messo in luce come un sistema di contrasto alla corruzione, soprattutto se riguardato nella sua dimensione preventiva, per essere efficace richiede l'adozione di un approccio "integrato", nel senso che l'anticorruzione, proprio per il carattere sistemico delle sue numerose componenti, debba integrarsi con altri strumenti, come – in primo luogo – quelli che presiedono all'organizzazione della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che le relative basi

* Articolo sottoposto a referaggio.

conoscitive e metodologie possano rafforzare gli “anticorpi” del sistema amministrativo in grado di intercettare e neutralizzare il rischio di eventi criminali¹.

Si tratta, in particolare, di un’integrazione tra sistemi e cicli di miglioramento della *performance* con quelli di contrasto al fenomeno corruttivo, la quale sia in grado di collocarsi in un’ottica propriamente “sostanziale”² e produca una proficua “coerenza bidirezionale” di obiettivi, indicatori e target capace di superare quella caratterizzazione in senso “formale” che ha tradizionalmente prodotto un coordinamento del tutto inadeguato tra i due contesti³.

Questo vale, a maggior ragione, in scenari complessi come quello attuale.

La stessa Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) è consapevole del fatto che, proprio a causa della pandemia, oggi più che mai l’obiettivo da realizzare sia quello di favorire il più possibile un approccio che valorizzi l’ottimizzazione delle funzioni amministrative nel senso della garanzia della loro integrità e correttezza⁴.

Un obiettivo che guarda al complesso fenomeno corruttivo nella sua specifica dimensione “amministrativa”, fatta di sfumature sottili che spesso impediscono la realizzazione degli interessi pubblici anche senza sfociare in un episodio penalmente rilevante⁵.

Tutto ciò sul presupposto per il quale la corruzione costituisce un rischio che, per l’attività della pubblica amministrazione, è fisiologico: «non può non esistere»⁶ e, come tale, va in realtà gestito anche al di fuori delle emergenze, attraverso misure durevoli e in grado di contenere un nemico che non potrà mai essere eliminato⁷.

Il costo dell’impatto economico della corruzione al tempo dell’attuazione del PNRR, del resto, è ormai divenuto insostenibile: in particolare, erode la fiducia dei cittadini e degli operatori economici⁸, incidendo

¹ In questo senso, E. CARLONI-A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, pp. 147-148.

² E. DEIDDA GAGLIARDO-G. GOBBO-R. IEVOLI-L. PAPI, *L’integrazione tra performance, anticorruzione e trasparenza*, in C. CONTESSA-A. UBALDI (a cura di), *Manuale dell’anticorruzione e della trasparenza*, La Tribuna, Piacenza, 2021, p. 633.

³ Hanno messo in evidenza questa criticità, alla luce dell’esito dell’analisi svolta da ANAC sullo stato di attuazione e la qualità dei PTPCT nei periodi 2015-2017 e 2017-2019, E. BRACCI-E. DEIDDA GAGLIARDO-S. MAZZATORTA, *Anticorruzione e performance nelle Università: modalità e condizioni abilitanti per l’integrazione*, in *Azienda Pubblica*, 2018, pp. 210-212.

⁴ Così G. BUSIA, Presidente dell’ANAC, nella *Prefazione* al volume di C. CONTESSA-A. UBALDI (a cura di), *Manuale dell’anticorruzione e della trasparenza*, La Tribuna, Piacenza, 2021, p. XIV.

⁵ P. PIRAS, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Dir. econ.*, 2015, p. 40.

⁶ Così B.G. MATTARELLA, nel suo intervento al Convegno di Studi su “*La disciplina anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190/2012*” (Università Ca’ Foscari di Venezia, 30 novembre 2022).

⁷ B.G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 17.

⁸ Lo ha sottolineato anche S. ZECCHINI, *Corruzione e sviluppo socio-economico*, in E. LUNGARO-P. MAGRI-A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022, p. 21, utile altresì per un recente studio sull’andamento della corruzione in Italia, negli ultimi dieci anni anche con riferimento ai principali sistemi di misurazione della stessa, insieme all’approfondimento di C. CONTESSA, *La prevenzione della corruzione: scenario normativo*

altresì su quell'importante requisito reputazionale della Nazione costituito dal *Corruption Perception Index*, il quale, secondo il recente Rapporto pubblicato da *Transparency International* alla fine del gennaio 2023, vede attribuiti nel 2022 all'Italia – come già per il 2021 – 56 punti, portandola di una sola posizione in avanti rispetto all'anno precedente (dal 42° al 41° posto) in una classifica che conta 180 Paesi di tutto il mondo⁹.

Inoltre, e come conseguenza, quel costo ritarda il progresso dell'intero sistema sociale ed economico verso un benessere più elevato e diffuso.

È indubbio come l'approccio integrato di cui si discute, avendo per obiettivo la programmazione a trecentosessanta gradi dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione, trovi nello strumento di piano il suo fondamentale punto di snodo¹⁰.

Con specifico riferimento al piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), del resto, la dottrina ha messo in evidenza ormai da tempo la sua attitudine a porsi, esso stesso, come “piano di organizzazione dell'organizzazione”, come importante strumento conoscitivo che, per l'analisi organizzativa che chiede quale fondamentale punto di partenza della procedimentalizzazione delle diverse operazioni *risk-based*¹¹, è in grado di rendere un buon servizio non solo all'individuazione dei punti deboli di una pubblica amministrazione e dei relativi rimedi, ma anche al perseguimento di tutte le politiche che questa metta in campo¹².

Alla prospettiva dell'integrazione si trova già un riferimento nel primo piano nazionale anticorruzione (PNA) del 2013, nella parte in cui viene precisato che, al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i PTPCT devono essere coordinati con il contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, in particolare, con il c.d. ciclo delle *performances*¹³.

Tuttavia, è a partire dal PNA 2019 che essa acquista un rilievo davvero centrale: l'ANAC, infatti, nella parte dedicata ai PTPCT, individua quale specifico principio-guida di carattere metodologico per la

e prassi nazionale e internazionale, in C. CONTESSA-A. UBALDI (a cura di), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, La Tribuna, Piacenza, 2021, pp. 7 ss. e di E. CARLONI, voce *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enc. Dir., I Tematici*, vol. III, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, pp. 319 ss. In materia, sia consentito rinviare anche a P. LOMBARDI, *La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR*, in questa *Rivista*.

⁹ Il C.P.I. è consultabile sul sito istituzionale di *Transparency International*.

¹⁰ Di recente, ha sottolineato il ruolo centrale ricoperto della pianificazione, all'interno della strategia di contenimento del fenomeno corruttivo, anche E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 113 ss.

¹¹ N. PARISI, *I piani di prevenzione della corruzione*, in A. MARRA-M. RAMAJOLI (a cura di), *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 32.

¹² C. TUBERTINI, *Piani di prevenzione della corruzione e organizzazione amministrativa*, in *JusOnline*, f. 3/2016, pp. 139-141.

¹³ ANAC, PNA 2013, pp. 24-25. I piani nazionali anticorruzione sono tutti consultabili sul sito istituzionale dell'ANAC. Si veda altresì l'Allegato n. 6 del suddetto piano, p. 2, ove si legge che «le organizzazioni dovrebbero sviluppare ed attuare strategie per migliorare la maturità della propria gestione del rischio insieme a tutti gli altri aspetti della propria organizzazione».

predisposizione dei piani triennali quello della “integrazione”, chiamando ad esempio le amministrazioni ad includere negli strumenti del ciclo della *performance* i processi e le attività poste in essere per attuare le misure previste nel PTPCT in qualità di obiettivi e indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione¹⁴.

Rinviando per ragioni sistematiche l’approfondimento di quanto previsto in materia dal più recente PNA 2022, da ciò che precede risulta come l’azione della pubblica amministrazione, ai fini di una corretta attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, richieda un’integrazione di strumenti diversi che, tuttavia, non deve assumere «le forme di una confusione che oscilla tra assorbimento e giustapposizione (...): pena l’effetto di schiacciare le esigenze di protezione sugli obiettivi (e intorno a questi), o al contrario di concentrare l’attenzione sui rischi rispetto a obiettivi di *performance* che meritano una propria centralità»¹⁵ e che invece potrebbero perdere specificità e, conseguentemente, grado di coerenza¹⁶.

Non solo. Poiché ogni amministrazione presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo, in ragione del contesto in cui opera e delle rispettive specificità ordinali e dimensionali, il piano triennale di prevenzione della corruzione «non può essere oggetto di standardizzazione»¹⁷.

Le osservazioni che precedono si rivelano di particolare attualità alla luce delle nuove previsioni normative che impongono oggi alla grande maggioranza delle pubbliche amministrazioni la necessità di collocare la strategia di contrasto alla corruzione all’interno del nuovo “piano integrato di attività e organizzazione” (PIAO), il cui nome sembrerebbe finalmente preannunciare una risposta efficace a quell’esigenza d’integrazione che la pianificazione nazionale anticorruzione ormai da anni rileva.

Sul punto, l’ANAC, nei suoi *Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*, del 2 febbraio 2022, ha segnalato come siano state le stesse pubbliche amministrazioni, in sede di predisposizione dei rispettivi piani anticorruzione, ad evidenziare la funzionalità del coordinamento tra PTPCT e piano della *performance* rispetto all’efficienza della loro complessiva organizzazione, formulando suggerimenti che, secondo l’Autorità, hanno avuto come immediato riflesso proprio la scelta operata dal governo di introdurre, con il d.l. 80/2021, il PIAO¹⁸.

¹⁴ ANAC, PNA 2019, pp. 19, 29 e 30.

¹⁵ E. CARLONI-A. NIELI, *Bagliori al tramonto*, op. cit., p. 149.

¹⁶ C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell’attività e dell’organizzazione amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, p. 621.

¹⁷ ANAC, PNA 2019, p. 17.

¹⁸ ANAC, *Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*, pp. 4 e 5. Il documento è consultabile sul sito istituzionale dell’Autorità.

A questo strumento, considerato indice della “stagione autunnale” della prevenzione della corruzione al tempo delle emergenze, nel suo segnare un cambio di passo della strategia preventiva¹⁹, le pagine che seguono dedicheranno un approfondimento, al principale scopo di individuare quale sia oggi la specifica collocazione da esso riservata alla prevenzione della corruzione in Italia.

In esito a tali riflessioni, sarà possibile mettere in luce quale sia l’orizzonte lungo il quale si sta attualmente muovendo l’anticorruzione, anche al fine di comprendere se sia possibile riconoscerne un ruolo perdurante anche al di fuori dei contenuti e della funzione riconosciuti al PIAO dalla normativa vigente.

2. Una nuova strategia: la declinazione degli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione all’interno del PIAO

Il PIAO occupa una posizione centrale tra le misure che il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. decreto reclutamento), convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, ha ritenuto urgenti per rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni in modo funzionale all’attuazione del PNRR.

Si tratta di uno strumento da adottarsi a cura di tutte le pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative) allo scopo, *in primis*, di «assicurare la qualità e la trasparenza dell’attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese» e comunque «nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190» (art. 6, comma 1)²⁰.

Un “obiettivo di qualità”, dunque, che, con un duplice richiamo, viene posto al centro di una missione della pubblica amministrazione che si rivela soprattutto “di servizio” nei confronti del cittadino e delle imprese, nel suo essere orientata a quel benessere più elevato e diffuso del sistema socio-economico di cui si già è parlato nelle precedenti pagine e che trova anche solo nel rischio di eventi corruttivi uno dei suoi principali ostacoli.

¹⁹ Così E. CARLONI, voce *Corruzione (prevenzione della)*, *op. cit.*, p. 329 e ID, *Dove va l’anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190*, in *Istituzioni del Federalismo*, num. spec. n. 3/2022, p. 311, ripreso e condiviso, in questo stesso fascicolo della Rivista da ultimo citata, da R. CANTONE, *L’anticorruzione: un bilancio tra prevenzione e repressione*, p. 341.

²⁰ Oltre ai contributi che verranno in seguito citati, tra i più recenti approfondimenti della disciplina che sta per essere analizzata si rinvia a E. CARLONI, *op. ult. cit.*, pp. 311 ss., F. MONTEDURO-M. LIBURDI-S. MOI, *I piani di prevenzione della corruzione: un bilancio dell’esperienza*, in *Istituzioni del Federalismo*, num. spec. n. 3/2022, pp. 669 ss., L. LAMBERTI-P. MORRA-N. TERRACINI, *Piani Anticorruzione nel settore pubblico: metodologie applicative ed aspetti operativi* e A. MEOLA, *La prevenzione della corruzione e la trasparenza. Una straordinaria opportunità per le amministrazioni di programmare, organizzare e sostenere lo sviluppo del Paese nella legalità*, entrambi in E. LUNGARO-P. MAGRI-A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022, rispettivamente pp. 285 ss. e pp. 311 ss., V.M. DONINI, *prevenzione della corruzione. Strategie, sfide e obiettivi*, Carocci, Roma, e P. MORIGI-F. FORTI, *Il piano integrato di attività e organizzazione*, Maggioli, Rimini, 2022.

Detto in altre parole, la disposizione mette in risalto la necessità che la pubblica amministrazione, attraverso l'uso di tutte le sue risorse (umane, economiche e strumentali), diriga la sua azione verso la creazione di “valore” per la collettività, soddisfacendo i suoi bisogni²¹.

Questa particolare direzione è ad esempio molto chiara nelle parti dell'art. 6, comma 2, che chiamano il PIAO a definire «l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e *sulla base della consultazione degli utenti*» (lett. e), corsivo aggiunto) e, in modo ancor più evidente, a stabilire «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» (lett. f) e quelle finalizzate «al pieno rispetto della parità di genere» (lett. g).

Sempre agli stessi scopi, prosegue il comma 2 dell'art. 6, l'amministrazione deve definire nel piano, tra l'altro, accanto agli obiettivi programmatici e strategici della propria *performance* (organizzativa come individuale) conformemente alla l. 150/2009, alla strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo e agli strumenti ed obiettivi di reclutamento e valorizzazione delle risorse interne, anche «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» (art. 6, comma 2, lett. d).

Al PIAO viene altresì affidato il compito di definire le modalità di monitoraggio degli esiti, comprensivi degli «impatti sugli utenti» (art. 6, comma 3).

Un unico piano, dunque, all'interno del quale devono ora confluire tanto la strategia di contrasto alla corruzione quanto altri strumenti diversi da questa e tra loro, ma uniti dal minimo comune denominatore della produzione di “valore”.

Queste previsioni sono state accompagnate da quelle di uno o più decreti del Presidente della Repubblica con cui «sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo» (art. 6, comma 5) e di un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di adozione di «un Piano tipo» (art. 6, comma 6).

Solo a seguito di numerosi rinvii e proroghe del relativo termine di emanazione²², questi ultimi provvedimenti hanno finalmente visto la luce.

²¹ C. D'ARIES, *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) quale occasione per una programmazione-gestione-controllo di “qualità” della P.A.*, in *Finanza e tributi locali*, f. 9-10/2022, p. 52.

²² Sulle difficoltà di messa a regime del nuovo sistema, tradottesi in proroghe che hanno inciso sullo stesso termine di adozione del primo PIAO da parte delle pubbliche amministrazioni, C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata*, *op. cit.*, pp. 616-617 e A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in questa *Rivista*, utile anche per una ricostruzione organica della normativa qui in commento. Più in generale, per una lettura critica sulla “messa a terra” del PIAO, E. CARLONI-A. NIELI, *Bagliori al tramonto*, *op. cit.*, *passim*.

In particolare, con il d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81 è stato emanato il regolamento con cui sono stati «soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti ai piani» che lo stesso provvedimento elenca, quali il piano dei fabbisogni, il piano delle azioni concrete, il piano della *performance* ed il piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1), demandando al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e, per la disciplina sulla prevenzione della corruzione, all'ANAC, il compito di effettuare «un'attività di monitoraggio sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel PIAO», funzionale anche all'individuazione di eventuali ulteriori disposizioni incompatibili con l'art. 6 d.l. 80/2021 (art. 3).

Si noti come questo provvedimento sia stato oggetto di un articolato parere del Consiglio di Stato (n. 506 dell'8-17 febbraio 2022²³), nel quale il Collegio, pur apprezzando l'obiettivo perseguito di creare le condizioni normative perché il PIAO potesse operare come effettivo strumento di semplificazione dell'azione ed organizzazione delle pubbliche amministrazioni in funzione dell'attuazione del PNRR, ha criticato, in particolare, le modalità del ricorso che in esso è stato fatto allo strumento della delegificazione, poiché al regolamento è stato demandato unicamente il compito di “abrogare adempimenti” senza che venisse introdotta una nuova disciplina della materia, la quale, pertanto, deve essere “desunta per sottrazione” dagli adempimenti abrogati (è quanto il Consiglio di Stato indica come *pars destruens* di questo disegno di delegificazione per la semplificazione)²⁴.

3. La struttura del PIAO nel d.m. n. 132/2022: l'orizzonte del Valore Pubblico

Conformemente a quanto richiesto dalle disposizioni di rango primario, il d.m. 30 giugno 2022, n. 132 ha invece definito la struttura e le modalità redazionali del PIAO, fornendo in allegato uno schema-tipo, incaricando gli organi di indirizzo politico delle pubbliche amministrazioni (o di vertice per quelle che ne siano sprovviste) dell'adozione del piano (art. 11) e sottolineando la necessità «di assicurare una adeguata formazione e qualificazione al personale delle pubbliche amministrazioni preposto alla redazione del piano» (art. 12).

Nel già citato parere n. 506/2022, il Consiglio di Stato, che aveva ricevuto lo schema del decreto ministeriale insieme allo schema del d.p.r. già esaminato, qualifica questo secondo provvedimento come la *pars costruens* del disegno di delegificazione.

²³ Il parere è consultabile in www.giustizia-amministrativa.it. Per un commento approfondito, G. TARLI BARBIERI, *Se la qualità della legislazione è presa sul serio...note sparse su un recente parere del Consiglio di Stato su un “anomalo” regolamento in delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, pp. 310 ss.

²⁴ Per un ulteriore approfondimento delle criticità rilevate dal Consiglio di Stato con il parere n. 506 in tema di delegificazione, con rilievi sulla scarsa qualità della normazione secondaria in Italia, G. NAPOLITANO, *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, pp. 153 ss.

Ad esso spetta infatti il compito di andare «a integrare, anzi sostanzialmente a comporre, le scarse indicazioni offerte dall'art. 6 del decreto-legge n. 80 del 2021 in merito alle finalità da perseguire e alle stesse norme generali regolatrici del Piao»²⁵.

È qui che è possibile individuare la parte più innovativa della riforma²⁶, poiché è in questo provvedimento che assume concretezza l'idea di uno strumento chiamato a ricomprendere una pluralità di piani molto diversi tra loro, e tuttavia legati dall'orientamento verso l'unica direzione del “Valore Pubblico”.

Con riserva di tornare nel prosieguo sulla definizione di questo concetto, si noti come ad esso avesse già fatto riferimento il PNA 2019, indicando, tra i principi guida di cui occorre tener conto nella progettazione ed attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo nelle pubbliche amministrazioni, il principio “finalistico” denominato “orizzonte del Valore Pubblico”, in tale occasione definito quale «miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni»²⁷.

Se dunque già in quella sede è stato espressamente previsto che «la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di Valore Pubblico»²⁸, è tuttavia nel provvedimento ministeriale del 2022 che questo concetto acquista rilevanza assolutamente centrale, nel suo essere collocato alla guida della nuova e complessa pianificazione cui sono chiamate le pubbliche amministrazioni.

Il decreto dispone, infatti, la suddivisione del PIAO in sezioni e sottosezioni di programmazione (art. 2). Accanto alla “Sezione Organizzazione e Capitale umano”, ripartita nelle tre sottosezioni “Struttura organizzativa”, “Organizzazione del lavoro agile” e “Piano triennale dei fabbisogni del personale” (art. 4) e alla “sezione Monitoraggio” (art. 5), è prevista una “Sezione Valore Pubblico, *Performance* e Anticorruzione”, ripartita anch'essa in tre sottosezioni (art. 3).

La prima, denominata “Valore Pubblico”, chiama il PIAO a definire, tra gli altri, «i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione» e «gli obiettivi di Valore Pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo» (art. 2, comma 1, lett. a), nn. 1 e 4).

Mentre la seconda, denominata “*Performance*”, «è finalizzata in particolare, alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di *performance* di efficienza e di efficacia dell'amministrazione» (art. 2, comma 1, lett. b), è la terza sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” che consente di svolgere le riflessioni più utili all'economia di questo lavoro.

²⁵ Così il più volte citato parere che, soprattutto da tale circostanza, ha ricavato la difficoltà di sostenere che questo provvedimento potesse essere concepito come atto amministrativo generale avente natura non normativa.

²⁶ C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata*, op. cit., p. 620.

²⁷ ANAC, PNA 2019, pp. 17 e 19-20.

²⁸ Ancora ANAC, PNA 2019, p. 19.

Predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), ne costituiscono elementi essenziali quelli indicati dal PNA e dagli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della [l. 190/2012](#) e del [d.lgs. 33/2013 \(art. 2, comma 1, lett. c\)](#).

Sulla base delle indicazioni fornite dallo stesso PNA, essa, oltre alle valutazioni d'impatto del contesto interno ed esterno, alle misure in materia di trasparenza e all'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi, con conseguente progettazione delle misure organizzative per il loro trattamento ed il relativo monitoraggio, deve contenere «la mappatura dei processi, per individuare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi con particolare attenzione ai processi per il raggiungimento degli obiettivi di *performance* volti a incrementare il Valore Pubblico» (art. 2, comma 1, lett. c), n. 3).

Molto interessante è il fatto che questa sia l'unica sottosezione dell'intero PIAO, al di fuori di quella ad esso specificamente dedicata, in cui il concetto di Valore Pubblico viene espressamente richiamato.

Rinviando al paragrafo successivo le considerazioni relative alla peculiare posizione che è stata riservata alla prevenzione della corruzione all'interno del nuovo strumento, si noti come sia soprattutto il decreto ministeriale in esame a rendere meglio percepibile il grande sforzo pianificatorio cui sono oggi chiamate le pubbliche amministrazioni.

È qui che prende forma quella prospettiva d'integrazione tratteggiata dall'art. 6 del decreto reclutamento, volta a costruire uno strumento unitario che, utilizzando ancora una volta le parole del Consiglio di Stato nel citato parere n. 506/2022, «sostituisce i piani del passato e li “metabolizza” in uno strumento nuovo e omnicomprensivo, *crosscutting*, che consegna un'analisi a 360 gradi dell'amministrazione e di tutti i suoi obiettivi da pianificare».

La stessa “eterogeneità intrinseca” del PIAO, chiamato a vivere complessi e differenti rapporti con i piani ai quali deve offrire nuova sistemazione, oltre che con i relativi Responsabili²⁹, costituisce per il Collegio la prima grande sfida, da affrontare soprattutto attraverso il monitoraggio della sua attuazione (che in effetti ha trovato il suo opportuno terreno di snodo nella previsione dell'aggiornamento annuale di un piano a durata triennale)³⁰ e l'adeguato processo formativo-riqualificativo di personale che – si noti – deve essere consapevole di avere, come priorità assoluta, un servizio reso “all'esterno” della pubblica amministrazione.

²⁹ Nel senso che l'integrazione richiesta non vada solo vista nella prospettiva degli strumenti pianificatori, ma anche come nuovo modo di lavorare “in *team*” di tutti coloro che sono responsabili della predisposizione dei suddetti strumenti, P. MORIGI-F. FORTI, *Il piano integrato di attività e organizzazione*, op. cit., p. 137.

³⁰ Sul rilievo decisivo che avrà l'attività di monitoraggio ai fini della realizzazione degli obiettivi della riforma, A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, op. cit.

4. *Segue*: rilievi critici sul “posto” dell’anticorruzione fra integrazione degli strumenti di piano e attuazione del PNRR

Proprio nella prospettiva dell’integrazione, la normativa, guardata nel suo complesso, sembrerebbe in verità svelare il suo principale profilo critico.

In particolare, è stato osservato in primo luogo come la parte del PIAO dedicata all’anticorruzione inevitabilmente risentirà del suo inserimento in uno strumento rispetto al quale le funzioni di regolazione e di indirizzo spettano al Dipartimento della funzione pubblica anziché all’ANAC, il cui ruolo è stato comunque mantenuto fermo³¹.

Il vero problema pare tuttavia essere dato dal fatto che le disposizioni esaminate non specificano la modalità con cui garantire sul piano sostanziale l’effettiva integrazione tra i diversi processi di pianificazione, rendendo concreto il rischio che il PIAO finisca per essere un *collage* di precedenti piani³². Lo stesso Consiglio di Stato, nel parere reso nel maggio 2022 sullo schema del decreto ministeriale, non ha ritenuto scongiurato il pericolo che il PIAO, per la presenza di disposizioni che rinviano a differenti contesti normativi senza essere adeguatamente armonizzate tra loro, si risolva in una mera giustapposizione di piani, «quasi a definirsi come un ulteriore *layer of bureaucracy*»³³.

Non solo: in dottrina si rileva altresì come il rischio sia quello che le pubbliche amministrazioni redigano piani completamente appiattiti sullo schema contenuto nel piano-tipo, la cui meccanica riproduzione produrrebbe un’uniformazione delle soluzioni del tutto in contrasto con lo stesso spirito della riforma³⁴, oltre che con le già esaminate indicazioni fornite dall’ANAC nel PNA 2019.

Inoltre, la nuova disciplina appena analizzata potrebbe condurre ad «un possibile ripiegamento dell’anticorruzione verso l’interno, verso un’integrazione con gli obiettivi di Valore Pubblico e di *performance* che vanno protetti attraverso le regole a presidio della legalità ma che non coincidono necessariamente con le principali esigenze “protettive” che caratterizzano una specifica amministrazione»³⁵.

Si aggiunga un ulteriore ordine di considerazioni.

³¹ E. CARLONI, *L’anticorruzione*, op. cit., p. 133.

³² A. MARRA, *Il regolamento sull’organizzazione e il funzionamento dell’ANAC*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, p. 77. Per alcuni spunti problematici sull’effettiva capacità del PIAO di affermarsi come strumento di semplificazione, C. SICCARDI, *Anticorruzione e PNRR: profili costituzionali*, in *Consulta online*, f. 1/2022, pp. 430 ss.

³³ Si tratta del parere n. 902 del 24 maggio 2022, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁴ Così, G. TARLI BARBIERI, *Se la qualità della legislazione è presa sul serio*, op. cit., p. 323.

³⁵ E. CARLONI-A. NIELI, *Bagliori al tramonto*, op. cit., p. 153.

Tra le riforme c.d. abilitanti che il PNRR³⁶ ha previsto in risposta alla pandemia da COVID-19, vi sono quelle che riguardano la semplificazione e la razionalizzazione della legislazione, declinate, in particolare, come abrogazione e revisione di norme che, per numerosità e complicazione, alimentano la corruzione³⁷. Rinviando ad un disegno di legge delega che avrebbe dovuto essere presentato in Parlamento entro giugno 2021, con un termine di nove mesi dalla sua approvazione per l'adozione dei relativi decreti delegati, il PNRR parte dunque dal presupposto secondo cui la semplificazione normativa costituisce in via generale un rimedio efficace per evitare quella moltiplicazione di fenomeni corruttivi che, dalle ingenti risorse economiche messe in campo dal medesimo PNRR, potrebbe trarre linfa vitale.

La complessità del sistema anticorruzione, in altre parole, è vista essa stessa come generatrice di corruzione³⁸.

Nell'individuare le disposizioni che considera in grado più di altre di favorire la corruzione, il Piano cita espressamente come esempi non solo le disposizioni sull'inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi presso pubbliche amministrazioni (d.lgs. n. 39/2013), ma anche, e prima ancora, le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. La dottrina non ha mancato di sottolineare come, in effetti, gli strumenti di prevenzione della corruzione risultino in alcuni casi mal congegnati, o come la stessa legge Severino, con il suo essere composta da un solo articolo con più di ottanta commi, non sia propriamente di agevole lettura³⁹.

Nondimeno, per tutto il tempo in cui è stato in carica il governo Draghi, la legge delega per la semplificazione in materia di corruzione non ha visto la luce⁴⁰, né la situazione pare stia cambiando con il nuovo governo.

³⁶ Ci si riferisce alla versione del Piano come risultante al 5 luglio 2023 dal sito istituzionale di *Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

³⁷ Sull'oggetto, E. CARLONI, *Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190*, op. cit., p. 312. Per un approfondimento sulla regolazione come primo e più rilevante strumento di prevenzione e lotta alla corruzione, di recente, M. DE BENEDETTO, *Regolazione e anticorruzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, num. spec. n. 3/2022, pp. 407 ss.

³⁸ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 143. Per un approccio in senso problematico al modo in cui il PNRR ha concepito la semplificazione delle norme sull'anticorruzione, N. PARISI, *L'integrità nell'esercizio della funzione pubblica: un approccio culturale*, in E. LUNGARO-P. MAGRI-A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022, pp. 259 ss. e V.M. DONINI, *prevenzione della corruzione*, op. cit., pp. 37 ss.

³⁹ Sul punto, si rinvia in particolare alle riflessioni contenute in R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020, *passim*, unitamente alle osservazioni di A. MARRA, *Il regolamento sull'organizzazione*, op. cit., p. 76 e A. CORRADO, *La moda dell'anticorruzione. Le scelte del Pnrr a dieci anni dai primi provvedimenti*, in *Corriere della Sera*, 22 novembre 2021, p. 36.

⁴⁰ Ha stigmatizzato questa situazione anche l'ANAC nella sua penultima *Relazione annuale*, pubblicata sul sito dell'Autorità il 23 giugno 2022, dove ha segnalato (p. 99) il proprio contributo fornito alla redazione dello "Schema di testo unico delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione" che era stato elaborato dalla Commissione per la ricognizione e la revisione del sistema normativo della trasparenza e della prevenzione della corruzione, nominata a novembre 2019 dal Ministro per la pubblica amministrazione e coordinata dal Prof. B.G. Mattarella. In dottrina, rileva in senso problematico la perdurante mancanza di una riforma organica in materia di anticorruzione anche C. SICCARDI, *Anticorruzione e PNRR*, op. cit., p. 429.

Se, allo stato, è ovviamente prematuro formulare giudizi in materia sull'operato di un governo in carica solo dall'ottobre 2022, quanto appena evidenziato acquista invece significato proprio con riferimento a quel governo che è stato autore dello stesso PNRR, il quale, per fronteggiare la pandemia, non è stato certamente avaro di modifiche normative⁴¹.

Anche a non voler cedere ad una lettura totalmente pessimistica, nel senso di interpretare questa circostanza come una manifestazione di disinteresse delle istituzioni italiane per la strategia di prevenzione della corruzione, è tuttavia possibile ricavare dalla vicenda un diverso ordine di considerazioni.

La normativa che è stata esaminata sul PIAO, seppure con un approccio cauto che si manifesta nella parte in cui richiede in ogni caso il rispetto della legge n. 190/2012 e degli indirizzi adottati con il PNA, potrebbe infatti essere letta come tentativo di ridimensionare la funzione di pianificazione per la prevenzione della corruzione ed il ruolo dell'ANAC, mediante un modello che predilige controlli "interni" al sistema amministrativo rispetto a controlli "esterni" come quello di un'autorità indipendente o degli stessi cittadini⁴².

In più, intervenendo sull'impianto originario di quel sistema, l'art. 6 del d.l. n. 80/2021 e le disposizioni che ne costituiscono attuazione potrebbero essere visti come prima (e parziale) realizzazione della sopra richiamata riforma abilitante del PNRR per la semplificazione.

Si tratta di una lettura che rivela ulteriori profili problematici se accostata alle osservazioni svolte in sede consultiva dal Consiglio di Stato sulla natura degli strumenti normativi utilizzati allo scopo.

Eppure, proprio in ragione di quella necessità di semplificazione evidenziata dal PNRR, sarebbe stato molto difficile non rivedere uno strumento come il piano triennale di prevenzione della corruzione⁴³: la scelta che il governo ha ritenuto più idonea a realizzare l'obiettivo è stata quella di fargli perdere la sua originaria autonomia e di chiamarlo ad intrattenere una complessa relazione con altri strumenti di piano. Detto in altre parole, al di fuori del PIAO, una pianificazione organica sulla prevenzione della corruzione non esiste più: e questo sembra voler dire che, oggi, l'anticorruzione trova ormai quale sua unica ragion d'essere il rapporto che intrattiene con la *performance* delle amministrazioni.

Pur nella consapevolezza dei rischi che tale scelta porta con sé, come più sopra evidenziati, una via di uscita per recuperarne la bontà può essere quella di partire dalle logiche che la precedono e la supportano, cogliendo al meglio le opportunità offerte dalla richiesta integrazione di natura organizzativa tra le diverse

⁴¹ La circostanza è ben messa in luce da A. CORRADO, *op. ult. cit.*

⁴² In questo senso, E. CARLONI, *Passi indietro su anticorruzione e trasparenza? Considerazioni a margine del PNRR e del decreto PA*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 11 giugno 2021, ID., voce *Corruzione (prevenzione della)*, *op. cit.*, pp. 347-348, A. CORRADO, *Il futuro della disciplina di prevenzione della corruzione e della trasparenza amministrativa: una moda destinata a passare? L'ultima parola al legislatore*, in questa *Rivista*, e, nuovamente, ID., *La moda dell'anticorruzione*, *op. cit.*

⁴³ C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata*, *op. cit.*, p. 619.

sfide oggi poste alle pubbliche amministrazioni⁴⁴ in un senso che non si risolva nella pedissequa applicazione dei modelli e degli schemi offerti dalla normativa⁴⁵.

È percorrendo questa via che sarà forse possibile comprendere in quale modo realizzare un rinnovamento che si diriga in modo deciso verso una “legalità conveniente”, in quanto attenta alle prerogative di una buona ed efficiente gestione della pubblica amministrazione⁴⁶.

5. Spunti ricostruttivi nella prospettiva dell'integrazione tra le sezioni del PIAO: l'anticorruzione come “leva di protezione” del Valore Pubblico

Si è visto come la riforma voluta dal c.d. decreto reclutamento del 2021, per la parte relativa al PIAO, ruoti intorno ad un obiettivo fondamentale: la creazione di “Valore Pubblico”, concetto che per la prima volta trova ingresso in un provvedimento normativo⁴⁷.

Porre al centro questo obiettivo significa ritenere che il miglioramento della *performance* delle pubbliche amministrazioni non debba essere fine a se stesso, ma debba piuttosto portare ad un equilibrato innalzamento dei livelli di benessere di utenti e *stakeholder* sotto il profilo economico, sociale, ambientale e sanitario, a maggior ragione in tempi di gestione di una perdurante emergenza sanitaria⁴⁸.

Questa visione è pienamente condivisa dall'ANAC, come emerge del PNA 2022, approvato con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023⁴⁹, la cui prima parte è stata specificamente dedicata alle indicazioni per la predisposizione della sezione del PIAO relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza e, per questo motivo, considerata dalla stessa Autorità del tutto innovativa rispetto ai precedenti piani.

Come ANAC sottolinea nella sua recente *Relazione annuale 2022*, pubblicata l'8 giugno 2023⁵⁰, nel nuovo piano nazionale viene privilegiata una nozione ampia di Valore Pubblico⁵¹, che viene qui inteso come

⁴⁴ Per una considerazione positiva sull'attenzione riservata dalla nuova normativa alla suddetta integrazione, E. CARLONI, *L'anticorruzione*, *op. cit.*, p. 134.

⁴⁵ Così P. MORIGI, *Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PLAO) implica attività di programmazione e lavoro in team*, in *Risorse Umane*, 2022, p. 19.

⁴⁶ L'espressione “legalità conveniente” è presa da R. LOMBARDI, *Compliance 231 e misure di risk management: la nouvelle vague della “regolazione responsiva” degli attori pubblici economici*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 153.

⁴⁷ Lo sottolinea A. BIANCO, *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PLAO)*, in *Risorse Umane*, 2022, p. 21.

⁴⁸ E. DEIDDA GAGLIARDO-G. GOBBO-R. IEVOLI-L. PAPI, *L'integrazione tra performance, anticorruzione e trasparenza*, *op. cit.*, p. 659, ove si legge che una pubblica amministrazione genera Valore Pubblico «quando il livello di benessere esterno (dei suoi utenti e *stakeholder*) e il livello di salute interna (delle sue risorse) sono superiori rispetto alle condizioni di partenza delle politiche dell'ente (Linee Guida n. 1/2017, n. 2/2017 e n. 3/2018 emanate dal DFP)». Sulla definizione di Valore Pubblico, si veda tuttavia la nota n. 47.

⁴⁹ Il piano è consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità. Ha sottolineato la particolare rilevanza assunta dal concetto di Valore Pubblico all'interno del PNA 2022-2024, in un momento in cui il documento era ancora in fase di elaborazione, A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PLAO*, *op. cit.*

⁵⁰ ANAC, *Relazione annuale 2022*, p. 53, anch'essa consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità.

⁵¹ Per un approfondimento di questa nozione, si rinvia agli studi aziendalistici di E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il Valore Pubblico. La nuova frontiera delle performance*, Rirea, Roma, 2015 e, più di recente, a ID., *Il PLAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico*, facente parte del cap. I (*Le pubbliche amministrazioni, il contrasto alla pandemia e la ripresa economica*) della *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti*

miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale e ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholder*.

Partendo dal presupposto della necessità di evitare che i risultati attesi con l’attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, ANAC sostiene che «la prevenzione della corruzione è dimensione del Valore Pubblico e per la creazione di Valore Pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione»⁵².

Questa nozione di Valore Pubblico, e la funzione che nei confronti di esso svolge l’anticorruzione, si riflettono evidentemente sulla stessa struttura del PIAO, in termini di relazione ed integrazione tra le sue varie sezioni.

Il PIAO, conformemente alle missioni del PNRR, nasce infatti «dalla quadruplice esigenza di *semplificazione programmatica* del carico burocratico-adempimentale, di *adeguatezza programmatica* di obiettivi e indicatori, di *integrazione programmatica* tra strumenti, di *finalizzazione programmatica* verso la generazione del Valore Pubblico»⁵³.

Nel suo nuovo piano nazionale, ANAC considera la riforma che ha introdotto il PIAO del tutto coerente con queste esigenze, soprattutto nella parte in cui prevede un’integrazione dei sistemi di *risk management* con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni, volta a migliorare la qualità dell’agire delle amministrazioni massimizzando l’uso delle loro risorse⁵⁴.

Nelle indicazioni che fornisce per elaborare la sezione del piano sull’anticorruzione, proprio in una logica d’integrazione con le altre sezioni, ANAC parte dal presupposto per il quale, nel percorso avviato con il nuovo piano, vada in primo luogo mantenuto il patrimonio di esperienze maturato nel tempo delle amministrazioni: di qui, l’assoluta centralità del ruolo svolto dal monitoraggio, come del resto aveva già sottolineato il Consiglio di Stato con il parere n. 506/2022, non solo all’interno delle singole sezioni di cui il piano si compone, ma anche come monitoraggio “integrato” tra le stesse e tra le attività dei relativi Responsabili, nel suo porre le condizioni per verificare la sostenibilità degli obiettivi organizzativi e delle scelte di pianificazione fatte per raggiungere gli obiettivi di Valore Pubblico⁵⁵.

dalle *Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, approvata dal CNEL il 14 aprile 2022 e pubblicata sul sito istituzionale di quel Consiglio, spec. pp. 163 ss., e a L. PAPI, *Un modello di governo del Valore Pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021, pp. 57 ss. Per la dottrina giuridica che ha ripreso questo concetto, V. VERGINE, *La prevenzione della corruzione a servizio del cittadino – Nuove strategie di azione amministrativa*, in E. LUNGARO-P. MAGRI-A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022, pp. 269 ss.

⁵² ANAC, PNA 2022, p. 24.

⁵³ Così E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico*, op. cit., p. 152.

⁵⁴ ANAC, PNA 2022, p. 17.

⁵⁵ ANAC, PNA 2022, pp. 29 e 51 ss. Sul punto l’Autorità si era soffermata anche nei già citati *Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*.

Da quanto precede, emerge la visione restituita dalla normativa sul PIAO in ordine alla funzione che deve svolgere la strategia anticorruzione elaborata da una pubblica amministrazione⁵⁶.

Se nella sottosezione “Valore Pubblico” si delinea “l’orizzonte dell’amministrazione” inteso come strategia da perseguire per creare e/o proteggere Valore Pubblico, mentre nella sottosezione “*Performance*” e nella sezione “Organizzazione e capitale umano” si identificano rispettivamente “le leve per creare Valore Pubblico” ed i “presupposti per creare Valore Pubblico”, la sezione dedicata all’anticorruzione contiene la “leva di protezione” del Valore Pubblico dai rischi di una sua diminuzione o mancata realizzazione, dovendo pertanto prevedere misure di gestione dei rischi corruttivi che siano funzionali a proteggere le *performance* attese ed il Valore Pubblico che s’intende creare.

È questa specifica funzione che, alla luce di quanto precede, dovrebbe fungere da guida per l’integrazione di tale sezione con le altre parti del piano, affinché si realizzi anche un reciproco beneficio per le stesse⁵⁷. Tale impostazione produce evidenti conseguenze sulla stessa definizione di corruzione, che per questa via supera la frontiera della *maladministration*, già raggiunta dalla legge Severino, per approdare al nuovo significato di «fattore ostacolante la generazione di Valore Pubblico», che pone al centro dell’attenzione il cittadino, l’impresa ed i loro bisogni⁵⁸.

L’anticorruzione, infatti, non potrà limitarsi a perseguire obiettivi economicamente apprezzabili, dovendo raggiungere ulteriori dimensioni del vivere individuale e del vivere collettivo come, ad esempio, la loro “sostenibilità” ambientale e sociale.

Parlando di sostenibilità, è inevitabile il richiamo ad un documento il cui approccio è stato ritenuto rilevante, per la messa a regime del PIAO, dalle stesse indicazioni operative apparse allo scopo nel 2022⁵⁹: si tratta dell’*Agenda 2030* delle Nazioni Unite, la quale, nel tracciare con i suoi diciassette Obiettivi il sentiero da percorrere affinché il mondo realizzi uno sviluppo che possa essere considerato veramente sostenibile, evidenzia a sua volta la necessità di costruire un processo fondato sulla visione integrata dei

⁵⁶ In materia, si segue l’impostazione di E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico*, op. cit., p. 155, Tabella I.

⁵⁷ Evidenzia la possibilità che questa integrazione fra strumenti di piano implementi la stessa utilità della strategia anticorruzione, C. D’ARIES, *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.)*, op. cit., 57. Hanno ripreso il concetto di prevenzione della corruzione come leva di protezione del Valore Pubblico A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, op. cit. e R. GERARDI, *La strategia di protezione del Valore Pubblico*, in E. LUNGARO-P. MAGRI-A. MEOLA (a cura di), *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022, pp. 355 ss.

⁵⁸ Così, efficacemente, V. VERGINE, *La prevenzione della corruzione a servizio del cittadino*, op. cit., p. 272.

⁵⁹ Il riferimento è nuovamente a E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico*, op. cit., spec. pp. 152 ss. Agli stessi scopi, interessante è altresì il richiamo, contenuto in questo scritto, all’importanza dei Rapporti stilati dall’ISTAT sul Benessere equo e sostenibile (l’ultimo è stato pubblicato il 20 aprile 2023, *BES 2022. Il Benessere equo e sostenibile in Italia*, sul sito internet dell’Istituto). Per un ulteriore approfondimento sull’utilità del concetto di Valore Pubblico anche per implementare gli obiettivi di Bes, L. PAPI-R. IEVOLI-G. GOBBO-E. DEIDDA GAGLIARDO- F. BACCHINI, *Il Valore Pubblico quale volano per finalizzare la performance di filiera dei Ministeri verso il benessere Equo e Sostenibile*, in *Azienda Pubblica*, 2020, pp. 339 ss.



problemi e delle azioni relative a quattro diversi “pilastri”: non solo quello economico, ma anche quello sociale, quello ambientale e quello istituzionale⁶⁰.

Letto alla luce di tutte le riflessioni sin qui svolte, quello tracciato dall’Agenda non è altro che un percorso chiamato a produrre esso stesso, in una prospettiva d’integrazione, Valore Pubblico.

6. Riflessioni conclusive sull’articolato rapporto tra prevenzione della corruzione e Valore Pubblico

La considerazione da ultimo svolta è di grande rilievo se si considera che, nell’ultimo piano nazionale anticorruzione, ANAC sottolinea come le misure di prevenzione della corruzione siano non solo a “protezione” del Valore Pubblico, ma esse stesse “produttive” di Valore Pubblico⁶¹.

Quest’affermazione consente di ricavare un’importante indicazione di metodo per l’elaborazione di un’efficace strategia di prevenzione della corruzione nel PIAO, poiché dovrebbe fungere da guida per scongiurare il già richiamato rischio, in effetti concreto, di un ripiegamento dell’anticorruzione esclusivamente “verso l’interno” e di un’integrazione con le altre sezioni del piano che in qualche modo escluda ciò che sta fuori.

Il Valore Pubblico, nella cui prospettiva questa strategia va collocata, non si risolve semplicemente in un servizio reso nei confronti della *performance* della pubblica amministrazione, ma origina dalla consapevolezza che lo sforzo di pianificazione richiesto dal PIAO, visto nel suo complesso, «dovrà avere come obiettivo ciò che è “al di fuori” della P.A., ovvero i cittadini e le imprese che ne fruiscono i servizi. È per loro, soprattutto, che questa ingente mole di pianificazione dovrebbe essere svolta. Occorrerà, quindi, nella pratica, evitare l’autoreferenzialità, minimizzare il lavoro formale (prendendo le distanze dalla *worst practice* di copiare i piani preesistenti, o quelli di altre amministrazioni), limitare all’essenziale il lavoro “verso l’interno” e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili “verso l’esterno”, migliorando il servizio dell’amministrazione pubblica»⁶².

E questo vale, evidentemente, anche per le misure di contrasto alla corruzione.

Si pensi, solo per fare un significativo esempio, alle Università come soggetti chiamati a svolgere, accanto alla didattica e alla ricerca, un’attività che nel tempo sta assumendo crescente importanza nel suo essere fortemente collegata al territorio in cui l’amministrazione si colloca: la c.d. terza missione, cui fa capo il

⁶⁰ Sul punto, si veda in particolare E. GIOVANNINI, *L’utopia sostenibile*, Laterza, Roma-Bari, 2018, spec. pp. 29 ss. Per il relativo approfondimento, sia ancora consentito rinviare a P. LOMBARDI, *La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR*, *op. cit.*

⁶¹ ANAC, PNA 2022, p. 24. Il punto è ribadito dall’Autorità nella sua già citata *Relazione annuale 2022*, p. 53.

⁶² Così, nuovamente, il Consiglio di Stato nel parere n. 506/2022.

complesso di azioni che comportano la diffusione di quella conoscenza sul territorio che, a ben vedere, oggi più che mai dovrebbe ricomprendere la stessa materia dell'anticorruzione⁶³.

Si noti in primo luogo come quello universitario sia un settore in cui, anche a prescindere dal PIAO, l'amministrazione sia stata chiamata da tempo dall'Anvur a svolgere una gestione "integrata" del ciclo della *performance*, che coinvolga didattica, ricerca, terza missione e obiettivi riferibili al corpo tecnico-amministrativo⁶⁴.

Per restare alla terza missione, se le attività ad essa riferibili producono una serie di contatti con il mondo dell'impresa e la società civile⁶⁵, sarà altresì fondamentale gestire gli stessi nel modo più corretto e trasparente possibile⁶⁶: di qui l'importanza di elaborare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione che sia realmente orientata verso gli obiettivi di Valore Pubblico senza essere ripiegata unicamente sulla *performance* dell'amministrazione.

Da tutto ciò consegue, ai fini della predisposizione del PIAO, la rilevanza di due particolari attività.

Da una parte, come sottolinea innanzitutto l'ANAC, quella di analisi dei contesti, in verità come presupposto dell'intero processo della nuova pianificazione⁶⁷.

Si tratta dei contesti sia interno, per il quale saranno fondamentali la mappatura dei processi e le informazioni che restituisce l'esito dei cicli di monitoraggio, che esterno, allo scopo di comprendere le caratteristiche di natura culturale, sociale, economica ed ambientale del territorio in cui l'amministrazione opera⁶⁸, per intercettarne i bisogni e le criticità e calibrare su di esso le misure d'intervento.

E questo considerando soprattutto il fatto che le strategie che ogni ente si dà sul punto vanno considerate come "creature uniche", che vanno tarate sulle sue specificità e che non si possono appiattare su modelli preconfezionati o sull'esperienza di un'altra amministrazione⁶⁹.

⁶³ Ha opportunamente rilevato il ruolo-chiave dell'Università sul piano della formazione e della diffusione delle conoscenze sul territorio anche di questa materia, N. PARISI, *La governance istituzionale su scala nazionale e internazionale nella strategia italiana di prevenzione della corruzione*, in C. CONTESSA-A. UBALDI (a cura di), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, La Tribuna, Piacenza, 2021, p. 32.

⁶⁴ Questo aspetto è messo in evidenza ed approfondito da E. D'ALTERIO, *Valutazione della performance e prevenzione della corruzione nell'amministrazione universitaria*, in A. MARRA-M. RAMAJOLI (a cura di), *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 60 ss.

⁶⁵ Per un interessante studio di natura aziendalistica che sottolinea la particolare rilevanza dell'attività di terza missione come leva di creazione di Valore Pubblico, C. ARENA-S. CATUOGNO- R. VIGANÒ, *Il capitale intellettuale delle università nelle missioni di didattica, ricerca e territorio: un modello di public value accounting*, in *Azienda Pubblica*, 2021, pp. 63 ss.

⁶⁶ Sul punto, L.M.E. LUZZI, *Esperienze di gestione del rischio corruttivo in ambito sanitario e universitario*, in C. CONTESSA-A. UBALDI (a cura di), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, La Tribuna, Piacenza, 2021, p. 894.

⁶⁷ ANAC, PNA 2022, p. 31. Si vedano altresì le considerazioni svolte dalla stessa Autorità all'interno dei già citati *Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*, pp. 13 ss.

⁶⁸ Di recente, sull'importanza delle analisi di contesto svolte dall'amministrazione in sede di strategia anticorruzione, V. VERGINE, *La prevenzione della corruzione a servizio del cittadino*, *op. cit.*, pp. 274 ss.

⁶⁹ N. PARISI, *I piani di prevenzione della corruzione*, *op. cit.*, p. 30.

Dall'altra parte, assume un ruolo centrale la formazione di tutti coloro che fanno (o faranno) parte, secondo l'efficace espressione utilizzata dallo stesso d.m. del 2022, del c.d. "capitale umano" dell'amministrazione.

Sotto questo punto di vista, il problema non è solo quello di superare la generale obsolescenza delle conoscenze e delle competenze del personale.

Il ruolo della formazione si gioca soprattutto sull'obiettivo di diffondere la cultura della nuova programmazione: secondo quanto in effetti emerge dall'articolazione di tutte le Missioni del PNRR, questa richiede una preparazione che sia funzionale anche alla gestione ed alla promozione dei processi di transizione (ecologica, digitale, amministrativa) nel senso dell'innovazione⁷⁰, i quali impongono di ripensare le stesse regole e gli stessi istituti tradizionali del diritto amministrativo, ad esempio poco avvezzo a ragionare più per cicli e per processi, che non per procedimenti⁷¹.

Non dimentichiamo, del resto, come oggi più che mai l'esigenza sia quella di una rivisitazione del rapporto tra i saperi, alla ricerca di una loro sintesi che sappia valorizzare la molteplicità degli apporti provenienti dalle varie conoscenze, ancora una volta in una prospettiva di "integrazione"⁷².

Vale la pena di sottolineare come questa linea di ragionamento intercetti inevitabilmente la dimensione del comportamento di chi opera nella pubblica amministrazione e dei relativi Codici.

Se questi ultimi costituiscono il tentativo di trasferire, per quanto possibile, il sindacato sulla liceità del comportamento dei dipendenti ad un livello che consenta di prevenire le disfunzioni più gravi, ne è chiara l'appartenenza alla complessa strategia di lotta alla corruzione⁷³ di cui occorrerà dare conto nel PIAO, affiancando, alle misure "oggettive" di prevenzione della corruzione da coordinare con gli obiettivi di *performance*, le misure "soggettive" che possano contribuire alla piena realizzazione delle prime.

È quanto ha ancora di recente rilevato ANAC, anche sottolineando che la revisione più importante della disciplina dei Codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni sia stata in effetti inserita nella legge Severino, mediante la previsione di un Codice nazionale che determinasse i doveri minimi di

⁷⁰ S. ANGELETTI, *Capitale umano e formazione al centro delle politiche di riforma della pubblica amministrazione*, facente parte del già citato cap. I di CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, pp. 206, 208 e 212, il quale opportunamente così aggiunge: «c'è voluta, in qualche modo, l'emergenza Covid-19, per riconoscere, in generale, che le professionalità e le competenze disponibili in un Paese costituiscono quel "capitale umano" che è fattore strategico per la produzione e che giocherà un ruolo centrale per la ripresa economica» (*ibidem*, pp. 207-208).

⁷¹ La prospettiva è ben messa in luce da B. BOSCHETTI-N. BERTI, *La prevenzione della corruzione nei contratti pubblici a dieci anni dalla l. n. 190/2012: prove di un nuovo diritto amministrativo (tra risultato, fiducia e discrezionalità)*, in *Istituzioni del Federalismo*, num. spec. n. 3/2022, p. 599, scritto nel quale gli Autori riflettono proprio sugli attuali processi di cambiamento della regolazione, dell'essere e del fare della pubblica amministrazione.

⁷² M.R. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, in *Dir. e soc.*, 2021, pp. 684 ss.

⁷³ Così B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, *op. cit.*, pp. 142-148. Sul conseguente stretto collegamento tra la predisposizione dei piani anticorruzione e la messa a punto dei Codici di comportamento, E. CARLONI, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013, p. 404.

diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta⁷⁴, cui si devono affiancare i Codici delle singole amministrazioni che consentano al dipendente di comprendere con facilità il comportamento da tenere in concreto nella singola situazione⁷⁵.

Ne discende la necessità di calibrare anche il singolo Codice di comportamento sulle specificità del contesto territoriale di riferimento, in virtù del rapporto dinamico che esso intrattiene con i processi di valutazione del (e di reazione al) rischio corruttivo⁷⁶.

Ma, soprattutto, ne risulta una funzione dei Codici che supera la stretta logica prestazionale per raggiungere la dimensione propriamente organizzativa dell'etica pubblica, nel loro orientare le condotte del personale nella direzione del miglioramento complessivo della qualità delle prestazioni rese al cittadino⁷⁷ e, pertanto, del Valore Pubblico.

In conclusione, a chi rileva che la principale criticità della normativa sul PIAO è data dalle poche indicazioni che fornisce su come integrare le sue varie sezioni, con il rischio di avere piani di scarsa qualità e/o appiattiti su modelli provenienti da altre amministrazioni, è forse possibile rispondere che queste indicazioni non ci sono perché non ci possono e non ci devono essere.

È la comprensione – inevitabilmente graduale, fondata sulla preparazione professionale e sulla capacità di individuare la regola corretta di comportamento – di cosa sia realmente il Valore Pubblico, dei complessi rapporti che con esso intrattengono *performance* amministrativa e anticorruzione nello specifico contesto territoriale di riferimento, ciò su cui si basa l'effettiva capacità di integrare le sezioni del PIAO.

Non si dimentichi, del resto, come anche nei primi piani triennali di prevenzione della corruzione si registrasse una scarsa qualità, dovuta alla novità degli adempimenti richiesti ad un'amministrazione non

⁷⁴ Il riferimento è ad ANAC, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020, pp. 4-5 e 8. Il documento è reperibile sul sito istituzionale dell'Autorità. In generale, sul tema dei Codici di comportamento, la dottrina è ormai molto nutrita. Per alcuni riferimenti bibliografici recenti, E. CARLONI, *Codici di comportamento e codici etici nelle Università*, in A. MARRA-M. RAMAJOLI (a cura di), *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 69 ss., R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, pp. 183 ss. e A. GRASSO, *I codici di comportamento come strumento di interpolazione giuridica tra le norme anticorruzione e l'etica pubblica*, in F. CERIONI-V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, pp. 139 ss.

⁷⁵ F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Dir. pen. e proc.*, 2013, pp. 7-8, B.G. MATTARELLA, *Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, pp. 927 ss. ed E. D'ALTERIO, *I Codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in B.G. MATTARELLA-M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 211 ss.

⁷⁶ Interessante è anche il fatto che, ad avviso dell'ANAC, *Linee guida* cit., p. 27, il fine ultimo che l'amministrazione deve conseguire è quello di disporre di un "unico" codice di comportamento, che espliciti i doveri comuni a tutti i dipendenti e quelli differenziati per tipologia di personale. Sull'esigenza di unificazione dei Codici, anche per un approfondimento sull'esperienze più virtuose in materia maturate all'interno dello specifico contesto universitario, L. BELVISO, *Unificazione fra codice di comportamento e codice etico nelle università: esempi virtuosi*, in A. MARRA-M. RAMAJOLI (a cura di), *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 111 ss.

⁷⁷ Così E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2017, pp. 158 ss. e, più di recente, ID., *Codici di comportamento e codici etici nelle Università*, op. cit., p. 75.



ancora attrezzata per individuare e gestire i rischi di corruzione secondo un approccio nuovo e diverso rispetto a quello, tutto giocato nella prospettiva della repressione, utilizzato prima della legge Severino⁷⁸. Ha dunque ragione chi ha scritto che «la rivoluzione del Piao è partita. Volgendo già lo sguardo verso il 2023 tocca alle Pa decidere se appiattirsi sull'ennesimo adempimento oppure accettare la sfida di costruire un piano semplificato, selettivo, adeguato, integrato e, soprattutto, finalizzato a creare e proteggere il Valore Pubblico»⁷⁹.

⁷⁸ Lo rileva opportunamente N. PARISI, *I piani di prevenzione della corruzione*, op. cit., p. 39.

⁷⁹ D. CEPIKU-E. DEIDDA GAGLIARDO, *Piao, necessario valorizzare specificità e diverso grado di maturazione dei sistemi di programmazione dei vari comparti*, in *Il Sole 24 Ore, Norme & Tributi Plus - Enti Locali & Edilizia*, 8 luglio 2022.