

RESPONSABILITÀ PUBBLICHE IN TRASFORMAZIONE

L'assetto delle responsabilità
di funzionari e dipendenti pubblici
alla prova della burocrazia difensiva

A cura di
Stefano Battini
Gabriele Bottino
Vittorio Manes
Bruno Tonoletti

Bologna
University Press

RESPONSABILITÀ PUBBLICHE IN TRASFORMAZIONE

L'assetto delle responsabilità dei funzionari
e dipendenti pubblici
alla prova della burocrazia difensiva

a cura di

Stefano Battini, Gabriele Bottino,
Vittorio Manes, Bruno Tonoletti

Bologna
University Press

Il volume è stato pubblicato con i contributi dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, dell'Università degli Studi di Milano, della Sapienza Università di Roma, dell'Università di Pavia.

Pubblicazione realizzata con il contributo MUR nell'ambito del bando PRIN 2022 - progetto cod. 202274KT5X dal titolo Defensive Bureaucracy and Responsibility in the Italian Administrative System - Unità di ricerca dell'Università La Sapienza di Roma.

Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882

ISBN 979-12-5477-760-2
ISBN online 979-12-5477-761-9
DOI: 10.30682/9791254777619

www.buponline.com
info@buponline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

Impaginazione: Sara Celia

Copertina: Design People (Bologna)

Prima edizione: aprile 2026

Sommario

Introduzione

Responsabilità pubbliche in trasformazione

VII

Stefano Battini, Gabriele Bottino, Vittorio Manes, Bruno Tonoletti

PARTE I

La responsabilità penale

La tutela penale della pubblica amministrazione tra esigenze di certezza ed urgenze punitive

3

Vittorio Manes

La tutela penale della funzione amministrativa alla prova delle fattispecie di corruzione

11

Nicola Maria Maiello

L'abrogazione dell'abuso d'ufficio tra contenimento della burocrazia difensiva, profili di costituzionalità ed effetti indesiderati

35

Mario Arbotti

I reati di turbativa nel diritto giurisprudenziale: forme di responsabilità anticipata e incertezze applicative

67

Alessandra Santangelo

PARTE II

La responsabilità civile

La responsabilità civile della pubblica amministrazione dal punto di vista del funzionario <i>Bruno Tonoletti</i>	89
La responsabilità del funzionario nei confronti della pubblica amministrazione e il problema del <i>ne bis in idem</i> <i>Veronica Anastasi</i>	105
La variabilità in concreto degli elementi che conducono al riconoscimento della responsabilità della pubblica amministrazione da lesione dell'interesse legittimo <i>Anna Giulia Caragli</i>	141
La costruzione giurisprudenziale della responsabilità da lesione dell'affidamento: carattere aperto della fattispecie e incertezze applicative <i>Vittorio Pampanin</i>	173

PARTE III

La responsabilità amministrativa

Giurisdizione, controlli e pareri: la riforma della Corte dei Conti e le pubbliche amministrazioni <i>Gabriele Bottino</i>	223
La espansione delle funzioni consultive, nelle trasformazioni del ruolo costituzionale della Corte dei Conti <i>Federico Barbagallo</i>	239
Lo statuto profittevole della responsabilità civile e l'azione doverosa della pubblica amministrazione danneggiata: i rischi di una riforma miope? <i>Enrico Guarnieri</i>	267
La responsabilità erariale in materia di contratti pubblici e ambiente <i>Leonardo Scuto</i>	287

PARTE IV
**La responsabilità disciplinare, dirigenziale, procedimentale
e per prevenzione della corruzione**

Le responsabilità “secondo le leggi amministrative” fra riforme e contraddizioni <i>Stefano Battini</i>	317
Burocrazia difensiva e potere disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato tra regole e responsabilità <i>Alessandro Boscati</i>	327
La responsabilità dirigenziale <i>Livia Lorenzoni</i>	373
Il responsabile del procedimento <i>Valentina Falco</i>	399
Il Responsabile della prevenzione della corruzione stretto tra le morse delle responsabilità: i riflessi sul fronte della burocrazia difensiva <i>Nicolò Acquarelli</i>	441

PARTE V
**Le trasformazioni della responsabilità degli agenti pubblici
e il problema della burocrazia difensiva in Europa e in Sudamerica**

Responsabilità pubbliche e burocrazia difensiva: uno sguardo comparato <i>Stefano Battini, Gabriele Bottino</i>	475
L'esperienza della Francia <i>Alejandra Boto Alvarez</i>	485
L'esperienza della Germania <i>Elena Buoso, Cristina Fraenkel-Haeberle</i>	511
L'esperienza della Svezia <i>Carl Lebeck</i>	529
L'esperienza della Polonia <i>Janusz Roszkiewicz</i>	553

L'esperienza della Spagna <i>Antonio Bueno-Armijo</i>	569
L'esperienza del Brasile <i>Rodrigo Valgas dos Santos</i>	591
L'esperienza del Perù <i>Ramón Huapaya Tapia</i>	617
L'esperienza del Messico <i>Alina del Carmen Nettel-Barrera</i>	641
L'esperienza dell'Argentina <i>Alfonso Buteler</i>	663

Il Responsabile della prevenzione della corruzione stretto tra le morse delle responsabilità: i riflessi sul fronte della burocrazia difensiva

Nicolò Acquarelli

SOMMARIO: 1. Prime considerazioni sul Rpc nel sistema di prevenzione della corruzione tra compiti e responsabilità. – 2. L'entità della forza di serraggio, ovvero il quadro delle responsabilità gravanti sul Rpc. – 2.1. In particolare: i profili critici della responsabilità erariale del Rpc. – 3. I riflessi del regime di responsabilità posto a carico del Rpc sul piano della burocrazia difensiva. – 4. Spunti conclusivi: sulla necessità di investire sulle competenze e di riallineare il regime di responsabilità sancito dalla l. n. 190/2012 con l'assetto organizzativo del sistema di prevenzione della corruzione.

1. Prime considerazioni sul Rpc nel sistema di prevenzione della corruzione tra compiti e responsabilità

È osservazione ricorrente che la l. 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. “legge anticorruzione”) abbia strutturato il sistema di prevenzione della corruzione all'interno delle singole amministrazioni attorno alla figura del Responsabile della prevenzione della corruzione (Rpc, di seguito anche “il Responsabile”)¹, il quale

¹ Autentico “regista della prevenzione” del fenomeno corruttivo a livello di ogni singola amministrazione, secondo il punto di vista di G. MARTELLINO, *Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT): ruolo, competenze e responsabilità del “regista della prevenzione”. I referenti per la prevenzione della corruzione e la trasparenza*, in F. CERIONI-V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, 2019, 101 ss.; “vero e proprio cardine attorno al quale ruota il sistema [di prevenzione della corruzione] e che ne dovrebbe garantire l'efficace funzionamento”, per G. SIGISMONDI, *La prevenzione della corruzione mediante l'organizzazione: il ruolo del responsabile della prevenzione*, in *Jus*, 6/2021, 52. Anche S. PILATO, *Il responsabile della prevenzione della corruzione e le misure organizzative per l'esecuzione del piano anticorruzione. Poteri, controlli e responsabilità*, in *Riv. Corte conti*, 5-6/2015, 560, nota che “il responsabile della prevenzione assume le competenze

incarna, sul versante soggettivo, il cambio di passo manifestato dal legislatore nella lotta ai fenomeni corruttivi.

Alla ricerca di soluzioni organizzative che consentissero la transizione da un approccio alla corruzione incentrato sulle sole sanzioni penali a un sistema “anticipante”, che facesse della prevenzione dei fenomeni di *maladministration*² la sua cifra caratteristica, il legislatore ha inteso affidare al Rpc il complesso delle attività di pianificazione, monitoraggio, aggiornamento e modifica del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct), vale a dire del principale strumento di controllo del rischio corruttivo a livello decentrato³, oggi peraltro confluito insieme ad altri piani di settore, e non senza perplessità, all’interno del Piano integrato di attività e organizzazione (Piao)⁴, alla cui ado-

fondamentali per ‘far girare il meccanismo’ degli strumenti di contrasto della corruzione all’interno della propria amministrazione”.

Peraltro, seppur in questo scritto si faccia riferimento esclusivamente al tema della prevenzione della corruzione, va comunque tenuto in considerazione che il Rpc è di norma incaricato anche delle funzioni riguardanti l’attuazione delle misure sulla trasparenza, assumendo la veste onnicomprensiva di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct). A seguito della novella apportata dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 all’art. 10, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 sono state, infatti, accorpate in un unico strumento la programmazione della trasparenza e dell’anticorruzione ed è stato coerentemente previsto, con la modifica dell’art. 1, comma 7, l. n. 190/2012 per mano dell’art. 41, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 97/2016, che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Solo al ricorrere di obiettive difficoltà organizzative, debitamente motivate nei provvedimenti di nomina, è possibile mantenere separate le figure del Responsabile della prevenzione della corruzione e del Responsabile della trasparenza.

² Non più, dunque, dei soli fenomeni corruttivi penalmente rilevanti ma più in generale, e in linea con il nuovo punto di vista assunto dal legislatore, di “ogni forma di abuso di funzioni pubbliche a vantaggio di interessi privati” (M. DELSIGNORE-M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l’illusione di un’amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2019, 62). Particolarmente critico sull’utilizzo in senso lato del concetto di “corruzione” e “anticorruzione” nella legislazione più recente è S. TORRICELLI, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla corruzione*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, 953 ss., a partire dall’idea che il termine “corruzione” sia troppo radicato nella coscienza giuridica per ammettere torsioni e abbia, quindi, “una capacità di resistenza nella percezione generalizzata che lo rende indeformabile o almeno non deformabile sino al punto da poter designare un fenomeno diverso da quello del reato” (*ivi*, 956).

³ Come noto, la l. n. 190/2012 ha introdotto un sistema di prevenzione della corruzione “bidimensionale”, in cui, a un’attuazione decentrata tramite i già menzionati Ptpct (ora, nella maggior parte dei casi, confluiti all’interno del Piao), si affianca una regia centralizzata in capo all’Anac, a cui compete l’adozione del Piano nazionale anticorruzione (PNA), al fine di garantire la coerenza complessiva del sistema di prevenzione della corruzione mediante la definizione di linee guida e di meccanismi operativi. Parla di un sistema della prevenzione della corruzione “a regia centralizzata ma ad attuazione decentrata” E. CARLONI, *L’anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Bologna, 2023, 120. Per un giudizio complessivo sul suo funzionamento a dieci anni dall’entrata in vigore della l. n. 190/2012 si rinvia a R. CANTONE, *L’anticorruzione: un bilancio tra prevenzione e repressione*, in *Ist. fed.*, n. spec. 3/2022, 321 ss. e agli altri saggi raccolti nel medesimo numero monografico di *Istituzioni del Federalismo*, dedicato ai “Dieci anni dopo la legge 190: tendenze e sfide dell’anticorruzione”.

⁴ Sono stati assorbiti nel Piao, istituito dal d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113), una serie di piani settoriali individuati all’art. 1, comma 1, d.P.R. 24 giugno 2022,

zione sono tenute la maggior parte delle pubbliche amministrazioni individuate all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Fanno eccezione le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, che devono tuttora adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, mentre per le amministrazioni fino a cinquanta dipendenti vigono modalità semplificate per l'adozione del Piao⁵.

Nell'ambito di questo problematico "sdoppiamento" di regimi, spetta al Rpc il compito di elaborare, a seconda della disciplina applicabile ma all'esito del medesimo *screening* dei rischi corruttivi presenti nell'amministrazione di appartenenza, la proposta di Ptpct o del contenuto della Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piao, sì da definire la strategia di prevenzione del rischio corruttivo adottata da ogni singola amministrazione⁶. Grava parimenti sul Responsabile la verifica circa l'efficace attuazione delle prescrizioni in materia di anticorruzione e la loro idoneità preventiva della *maladministration*, da cui deriva anche il compito di proporre la modifica una volta che siano state accertate violazioni o al ricorrere di mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione⁷.

n. 81. Trattasi del Piano dei fabbisogni del personale (Pfp) e del Piano delle azioni concrete (Pac); del Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali (Prds) e del Piano della performance (Pdp); del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct), del Piano organizzativo del lavoro agile (Pola) e, infine, del Piano di azioni positive (Pap). Intravedono in questa *reductio ad unum* di piani, volti ora alla realizzazione di obiettivi (come il Pdp) ora alla protezione dai rischi (come il Ptpct), il rischio di uno schiacciamento delle esigenze protettive sugli obiettivi o, viceversa, di una concentrazione dell'attenzione sui rischi rispetto a obiettivi di *performance* che richiedono comunque adeguata considerazione, E. CARLONI-A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in *Ist. fed.*, 1/2022, 117 ss. Condivide un'analoga preoccupazione C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2022, 621 quando definisce il Piao "un atto di formidabile complessità, piuttosto che di semplificazione" che trae seco "due rischi non trascurabili, ovvero, la perdita di specificità dei distinti obiettivi per i quali i singoli atti di pianificazione erano stati concepiti, e l'attenuazione del loro grado di coerenza".

⁵ Preme allora precisare, al fine di evitare possibili equivoci, che i riferimenti presenti nelle prossime pagine, per praticità, al solo Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza dovranno essere intesi come riguardanti anche la corrispondente Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piao.

⁶ Come prescritto dall'art. 3, comma 1, lett. c), d.m. 30 giugno 2022, n. 132, la Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" è predisposta dal Rpc e i suoi elementi essenziali sono indicati dal Piano nazionale anticorruzione e da ulteriori atti regolatori adottati dall'Anac. In particolare, la sottosezione contiene la valutazione di impatto del contesto esterno e interno, la mappatura dei processi per individuare le criticità che espongono l'amministrazione a rischi corruttivi, l'identificazione e valutazione di questi ultimi, la progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio, il monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure, la programmazione dell'attuazione della trasparenza e il monitoraggio delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato.

⁷ Art. 1, comma 10, lett. a), l. n. 190/2012. Si tenga oltretutto in considerazione che lo stesso Piao è soggetto, a fronte della sua durata triennale, a un aggiornamento annuale che tiene conto dei risultati dell'at-

A simili competenze, che non esauriscono certo il complesso di obblighi gravanti sul Responsabile⁸, si legano conseguenti fattispecie di responsabilità (dirigenziale, disciplinare e, nel caso della commissione di un delitto corruttivo, erariale) a carico del Rpc, tanto al verificarsi di un reato di corruzione all'interno dell'amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato, così come nelle ipotesi di ripetute violazioni da parte del personale delle misure previste dal Piano triennale di prevenzione della corruzione, salvo, in entrambi i casi, che il Responsabile non fornisca la prova liberatoria⁹.

Con riserva di tornare più approfonditamente su questo regime di responsabilità (§ 2), particolarmente su quella erariale (§ 2.1.), balzano all'occhio, già da queste prime battute, alcune "scelte infelici"¹⁰ compiute dal legislatore del 2012.

L'inversione dell'onere probatorio è senz'altro la più evidente¹¹. Il rischio di una responsabilità per fatto altrui che, guardando nello specifico alla tipizzazione dell'illecito erariale, prescinde dalla prova del danno subito dall'amministra-

tività di monitoraggio sulla sua attuazione. Vede in questo regime di aggiornamento annuale l'"opportuno terreno di snodo" dell'attività di monitoraggio sul Piano P. LOMBARDI, *PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del Valore Pubblico*, in *federalismi.it*, 19/2023, 194.

⁸ Oltre a quelli già richiamati, la l. n. 190/2012 individua: la segnalazione all'organo di indirizzo e all'Organismo indipendente di valutazione (Oiv) delle "disfunzioni" inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e l'indicazione agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare dei nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (comma 7); la definizione delle procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (comma 8); la verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (comma 10, lett. b), nonché il compito di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare nelle aree a rischio corruzione (comma 10, lett. c); la redazione della relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei Ptpct (comma 14). Per una panoramica dettagliata dei compiti spettanti al Responsabile della prevenzione della corruzione è possibile rinviare a G. MARTELLINO, *Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT)*, cit., spec. 102 ss.

⁹ Art. 1, comma 12, l. n. 190/2012. Oltre alle responsabilità determinate da inadempimenti specifici del Responsabile, tra cui la mancata o non tempestiva attuazione del Ptpct (o del Piao, per le amministrazioni che sono tenute ad adottarlo) a cui si accompagna, insieme alle ordinarie forme di responsabilità disciplinare e dirigenziale, l'esercizio da parte dell'Anac dei poteri sanzionatori di cui all'art. 19, c. 5, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 90.

¹⁰ Per riprendere il giudizio che dà F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Dir. pen. proc.*, suppl. n. 8/2013, 13 alla disciplina delle responsabilità del Rpc dettata dalla l. n. 190/2012.

¹¹ "Abbiamo qui", dice S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa. Alla ricerca dell'equilibrio perduto*, in corso di pubblicazione, p. 41 del dattiloscritto, "una sanzione pecuniaria, di ammontare non determinato dalla legge, qualificata come danno erariale [...] indipendentemente non solo da qualunque prova del danno [...] ma anche indipendentemente dalla prova dell'illecito stesso, dato che, incredibilmente, grava sull'inculpato medesimo l'onere di provare di non averlo commesso.

zione, forse meno vistosa¹², è nondimeno altrettanto grave se posta in relazione con il necessario collegamento tra imputazione formale e sostanziale della responsabilità e con la “natura risarcitoria di fondo”¹³ che dovrebbe caratterizzare la responsabilità amministrativa.

È questo, dunque, un carico di responsabilità oggettivamente gravoso che vacilla sotto il peso delle suddette deviazioni rispetto al regime generale delle responsabilità pubbliche¹⁴ ma che sembra comunque mantenersi, pur precariamente, in equilibrio se posto in raffronto con la centralità che occupa il Responsabile nel sistema di prevenzione della corruzione a livello decentrato.

Senonché, a uno sguardo più attento, emerge come il Rpc sia soltanto la figura apicale di un sistema plurisoggettivo impegnato nella elaborazione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione¹⁵. È infatti non secondario il ruolo informativo svolto dai dirigenti nella fase di mappatura del rischio corruttivo e di elaborazione del Ptpct¹⁶, così come è altrettanto significativo l’apporto che possono fornire tutti i funzionari, comunicando al Rpc le situazioni di illecito mediante i canali di segnalazione interna introdotti dalla “nuova” disciplina sul *whistleblowing*¹⁷, nonché segnalando al Responsabile la sussistenza di un conflitto di interessi, come prescritto dall’art. 6-bis, l. n. 241/1990. Senza, peraltro, dimenticare il ruolo nevralgico, specie nelle strutture organizzative più

¹² Per la “forza dell’abitudine” conseguente alla prassi legislativa di introdurre fattispecie di responsabilità erariale fondate sulla sola violazione di una norma di comportamento o sull’illegittimità di una decisione, rilevante a mo’ di presunzione assoluta di verifica del danno (le definisce “sanzioni nascoste” G. BOTTINO, *Le sanzioni “limpide” e le sanzioni “nascoste” nella responsabilità amministrativa*, Intervento nell’ambito del convegno Aipda, *Riflessioni sull’incertezza delle regole: il dibattito sulle sanzioni “nascoste”*, Roma, 6 febbraio 2014).

¹³ Così C. cost., 17 luglio 2024, n. 132, pt. 5.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Su cui sono sempre utili gli scritti contenuti nel volume curato da D. SORACE, *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Padova, 1998.

¹⁵ Lo mette bene in evidenza C. SERENI LUCARELLI, *Prevenzione della corruzione e responsabilità per danno erariale*, in *Munus*, 1/2020, 29 ss. che proprio a partire dalla non esclusività del ruolo (pur centrale) del Rpc nel sistema di prevenzione della corruzione muove una convincente critica al regime di responsabilità prefigurato dall’art. 12, l. n. 190/2012, tutto incentrato sulla figura del Rpc, unico soggetto chiamato (insieme all’autore materiale dell’illecito, s’intende) a rispondere per il verificarsi di fatti corruttivi all’interno dell’amministrazione.

¹⁶ Si v., in particolare, l’art. 16, comma 1-ter, d.lgs. n. 165/2001 ai sensi del quale i dirigenti degli uffici dirigenziali generali forniscono al soggetto competente – e, dunque, al Rpc – le informazioni necessarie per l’individuazione delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruttivo e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.

¹⁷ Il riferimento è al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24. Per un primo commento alla disciplina cfr. N. PARISI, *Il whistleblowing nella pubblica amministrazione*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023, 68 ss. e, in senso critico, M. MAGRI, *La direttiva europea sul whistleblowing e la sua trasposizione nell’ordinamento italiano (d.lgs. n. 24/2023)*, in *Ist. fed.*, n. spec. 3/2022, 555 ss.

complesse, dei referenti delle aree di rischio, tenuti a un'informativa periodica verso il Responsabile sulle anomalie riscontrate nelle aree di propria competenza. A completare il quadro, specie dopo l'entrata in vigore della disciplina sul Piao, è infine la necessità che il Rpc predisponga la Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piano coordinandosi pure con i responsabili delle altre sezioni e sottosezioni del Piao¹⁸, il tutto sul presupposto "che l'anticorruzione, per il carattere sistemico dei suoi strumenti (ed *in primis* dei piani), può e deve integrarsi con altri meccanismi e sistemi di contrasto di dinamiche illegali", sì da "favorire un rafforzamento della capacità del sistema amministrativo di rafforzare i propri anticorpi e la propria capacità di 'allertarsi' e attivarsi in presenza di dinamiche criminali"¹⁹.

Di là dalle apparenze, il legislatore ha, quindi, immaginato un'autentica *task force* nella prevenzione del fenomeno corruttivo²⁰, improntando il suo intervento a una logica collettiva che impatta, in termini distonici, sulle già fragili fondamenta del regime di responsabilità "a senso unico" previsto dalla l. n. 190/2012, esaltandone le criticità.

Nelle prossime pagine ci proponiamo di riprendere in mano tutti questi fili problematici, per il momento solo in parte dipanati, concentrando l'attenzione sulle correlazioni fra il regime di responsabilità dettato dalla l. n. 190/2012 e le condotte tenute dal Responsabile della prevenzione della corruzione sussumibili entro lo spettro della "burocrazia difensiva"²¹. L'obiettivo dello scritto sta,

¹⁸ V. le indicazioni fornite dall'Anac nel documento del 23 luglio 2025 "Rischi corruttivi e trasparenza" e, ancor prima, nel Piano Nazionale Anticorruzione del 2022, il quale ha valorizzato l'importanza della sinergia e del coordinamento tra il Rpc e i Responsabili delle altre sezioni del Piao, ognuno per la sua parte tenuto a "verifica[re] quanto degli obiettivi programmati [...] sia stato realizzato" e a "condividere[re] gli esiti delle verifiche con gli altri responsabili" (p. 51 del PNA 2022).

¹⁹ E. CARLONI-A. NIELI, *Bagliori al tramonto*, cit., 148, per entrambi i virgolettati riportati nel corpo del testo.

²⁰ D. BOLOGNINO, *Per una risposta corale dell'amministrazione etica al fenomeno corruttivo: compiti e responsabilità del responsabile della prevenzione e l'auspicabile task force della prevenzione* (l. n. 190/12), in *Lav. P.A.*, 5/2013, 811 ss.

²¹ Sul tema, oltre ai contributi presenti in questo volume, è possibile rinviare, nell'ambito di una corposa bibliografia, agli scritti di: S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa*, cit.; L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Lav. P.A.*, 4/2021, 761 ss.; AA.VV., "Burocrazia Difensiva": cause, indicatori e rimedi, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2021, 1295 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *An. giur. econ.*, 1/2020, 117 ss.; S. BATTINI-F. DE CAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2019, 293 ss.; M. CAFAGNO, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. amm.*, 1/2020, 35 ss.; ID., *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e "burocrazia difensiva"*, in *Dir. econ.*, 3/2018, 625 ss.; C. FELIZIANI, *Quanto costa non decidere? A proposito delle conseguenze delle mancate o tardive decisioni della Pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1/2019, 155 ss.

infatti, nel verificare se il sistema delle responsabilità²² gravante sul Rpc possa innescare, in ragione della sua significativa entità, atteggiamenti “difensivi” da parte dello stesso Responsabile e, se sì, quali possano essere le misure necessarie per scongiurarne il verificarsi.

È allora il caso di avviare il ragionamento proprio dando conto, in modo più approfondito, delle responsabilità a carico del Responsabile della prevenzione della corruzione, con particolare attenzione alle problematiche (leggasi: frizioni con il dettato costituzionale) che orbitano attorno alla responsabilità erariale. Si passerà successivamente a indagarne i riflessi sul versante della burocrazia difensiva (§ 3) per poi fornire, in conclusione (§ 4), alcune suggestioni funzionali ad affrancare l’azione del Rpc dallo spettro della “paura della firma”, suggestioni incentrate (non solo, ma anche) sulla necessità di ridurre lo iato che intercorre fra la *coralità* del sistema organizzativo dell’anticorruzione e l’*individualità* del correlato regime delle responsabilità.

2. L’entità della forza di serraggio, ovvero il quadro delle responsabilità gravanti sul Rpc

Già è emerso che il Responsabile della prevenzione della corruzione è stretto nella morsa di un regime di responsabilità particolarmente severo. Occorre, adesso, indagare in modo più approfondito l’entità di questa “forza di serraggio”, concentrando in particolare l’attenzione non tanto sulle fattispecie di responsabilità conseguenti a inadempimenti direttamente imputabili al Rpc²³, quanto sulle ipotesi in cui il Responsabile è tenuto a rispondere a vario titolo per comportamenti riferibili ad altri soggetti, le più problematiche d’altronde, essendo connesse a condotte materialmente tenute da soggetti terzi.

Il fulcro attorno al quale si sviluppa il nostro ragionamento è il disposto dell’art. 1, comma 12, l. n. 190/2012.

²² Vale a dire l’insieme delle conseguenze che l’ordinamento ricollega a determinati comportamenti illeciti – nel caso che ci interessa, il verificarsi di un fatto di reato oppure la violazione delle misure di prevenzione previste nel Ptpct conseguenti a omissioni imputabili al Rpc –, le quali, pur apparentemente distinte, sono invero strettamente interconnesse e agiscono come un sistema, dal momento che un comportamento illecito può attivare al contempo diverse tipologie di responsabilità. Si v., in questo senso, D. SORACE, *Problemi e prospettive delle responsabilità pubbliche*, in ID. (a cura di), *Le responsabilità pubbliche*, cit., XI ss. recentemente richiamato da M. FALCONE, *La rilevanza dei profili organizzativi nel sistema delle responsabilità pubbliche*, in *Dir. amm.*, 3/2024, 851 ss., nt. 1.

²³ Si pensi – come visto *supra* alla nota 9 – alle responsabilità che gravano sul Responsabile nel caso della mancata adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza o della Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del Piao.

Secondo quanto previsto dalla norma, nel caso di commissione all'interno dell'amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza definitiva, il Responsabile incorre in responsabilità dirigenziale e disciplinare, oltre a dover rispondere per il danno erariale e all'immagine dell'amministrazione, salvo che provi di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso, nonché di aver adempiuto alle eterogenee prescrizioni dettate ai commi 9 e 10 dell'art. 1, della stessa l. n. 190/2012²⁴, e quindi: *i*) di aver previsto meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione (art. 1, comma 9, lett. *b*)); *ii*) di aver individuato, all'interno del Ptpct, obblighi di informazione nei confronti del Responsabile riguardo alle attività dal più elevato rischio corruttivo (art. 1, comma 9, lett. *c*)); di aver definito le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini – previsti dalla legge o dai regolamenti – per la conclusione dei procedimenti (art. 1, comma 9, lett. *d*)), così come dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a ottenere provvedimenti ampliatori (art. 1, comma 9, lett. *e*)); di aver previsto specifici obblighi di trasparenza, ulteriori rispetto a quelli definiti dalla legge (art. 1, comma 9, lett. *f*)); di aver verificato circa l'effettiva rotazione degli incarichi dirigenziali negli uffici preposti allo svolgimento delle attività con il più elevato rischio corruttivo (art. 1, comma. 10, lett. *b*)).

Assimilabile a questo regime di responsabilità è quello sancito, al ricorrere di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste nel Ptpct, dal successivo comma 14: stesso complesso di responsabilità (dirigenziale, disciplinare per omesso controllo ma, in questo caso, non quella amministrativa); stesso meccanismo di inversione dell'onere probatorio (il Responsabile va esente da responsabilità ove “provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano”).

Sono significative, sia sul piano quantitativo che qualitativo, a livello sistematico così come rispetto alle singole fattispecie di responsabilità, le critiche che

²⁴ Il primo (il comma 9) concernente le indicazioni che il Ptpct deve contenere (le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruttivo, gli obblighi di informazione nei confronti del Responsabile, le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti, ecc.), il secondo (il comma 10) che riguarda in modo più specifico i compiti del Responsabile (il quale deve provvedere “a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione; b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione; c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11”).

possono essere mosse al modello di responsabilità delineato dal legislatore per il Responsabile della prevenzione della corruzione.

Esse già in parte traspaiono, guardando al piano strettamente regolatorio, dalla previsione del medesimo fondamento – la commissione di un reato o le ripetute violazioni delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Ptpct senza che il Responsabile abbia predisposto il Piano e vigilato sul suo funzionamento e sulla sua osservanza – per fattispecie di responsabilità eterogenee, con conseguenti contaminazioni fra le stesse che, pur allineandosi a una prassi ormai da tempo seguita dal legislatore²⁵, causano la trasfigurazione dei singoli titoli di responsabilità²⁶.

Un simile sbocco patologico riguarda, in particolare, le fattispecie di responsabilità dirigenziale tipizzate all'interno della l. n. 190/2012 che, facendo seguito al mancato adempimento di obblighi specifici (l'adozione del Ptpct, la definizione di modalità di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti, ecc.) e non all'esito negativo della verifica sui risultati, finiscono per sanzionare la violazione di regole di condotta piuttosto che il mancato raggiungimento degli obiettivi. Trova, dunque, conferma anche all'interno della l. n. 190/2012 la ormai conclamata torsione del meccanismo di valutazione della compagine dirigenziale consumatasi in via legislativa: da strumento di chiusura dell'amministrazione di risultato preordinato ad accertare l'efficacia della gestione a "ulteriore e ridondante strumento del diritto amministrativo della legalità"²⁷, posto a presidio di specifici precetti di legge²⁸.

²⁵ Sulle reciproche intersezioni fra le responsabilità a cui sono assoggettati gli agenti pubblici v., tra gli altri, G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, cit., spec. 120 ss. e S. BATTINI, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2015, 53 ss., spec. 64, che critica la tendenza di un legislatore affetto da "ansia punitiva" a sovrapporre o, financo, a contaminare reciprocamente le responsabilità pubbliche.

²⁶ E infatti, nel caso della responsabilità dirigenziale, il suo far seguito (anche) all'omessa adozione del Ptpct fa sì che si finisca per sanzionare, per il suo tramite, non tanto il mancato raggiungimento di un risultato quanto piuttosto la violazione di una regola di condotta.

²⁷ S. BATTINI-F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, cit., 319.

²⁸ Sul presupposto, messo in evidenza da S. BATTINI, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici*, cit., 53 ss., che il controllo di legalità assorba la verifica dell'efficienza – essendo l'efficienza un valore imposto per via legislativa – così che i comportamenti adottati in violazione delle regole possano determinare risultati negativi sul piano della gestione. Questa è, peraltro, soltanto una delle slabbrature che hanno investito nel corso del tempo la responsabilità dirigenziale. Si aggiungono quantomeno la distribuzione a "pioggia" dei premi ai dirigenti conseguente al fatto che il meccanismo delle valutazioni si è spesso rivelato una pratica fittizia, insieme alla circostanza, anch'essa parimenti legata alle criticità del sistema di verifica dei risultati conseguiti, che le procedure di conferimento, rinnovo o revoca dell'incarico hanno finito per essere "l'apice dalla (ri)affermazione della politica sulla burocrazia" (così G. MANNUCCI, *La Costituzione «dimenticata». Le responsabilità proprie dei funzionari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2021, 362). Per un giudizio critico sull'alterazione, in via legislativa, della fisionomia originaria della responsa-

Sul versante disciplinare, invece, una delle criticità principali sembra legarsi alla connessione fra questo titolo di responsabilità (per omesso controllo) e la semplice (seppur ripetuta) violazione delle misure di prevenzione della corruzione contenute all'interno del Ptpct (art. 1, comma 14, l. n. 190/2012). Difatti, dal momento che l'illecito disciplinare del Responsabile consegue alla sola inosservanza delle misure di prevenzione da parte dei singoli dipendenti, senza che sia dunque richiesta la manifestazione di eventi corruttivi, non sorprende che una parte della dottrina abbia evidenziato come il Rpc "si trova a essere gravato da un dovere di vigilanza molto esteso", il cui effettivo adempimento "è quindi condizionato in modo decisivo dalle risorse disponibili"²⁹.

A ciò si aggiunge il problema, più ampio, della compatibilità fra un regime di responsabilità (anche disciplinare) che vedremo più avanti essere di tipo oggettivo³⁰ e la necessità di un titolo di riferibilità soggettiva dell'illecito³¹. Certo, si potrebbe immaginare che la responsabilità, disciplinare e non, si colleghi all'esercizio da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione di compiti datoriali, ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165³². Sposando questa lettura, e pur dovendo guardare di là dal perimetro disciplinare, una base giuridica coerente con la natura oggettiva del tipo di responsabilità in analisi potrebbe essere individuata nel disposto dell'art. 2049 c.c. sulla responsabilità dei padroni e dei committenti per l'operato dei propri preposti, un tipo di respon-

bilità amministrativa è possibile rinviare al volume di C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed Enti locali*, Napoli, 2018. In questo volume v., invece, il contributo di L. LORENZONI, *La responsabilità dirigenziale*.

²⁹ V., per entrambi i virgolettati, G. SIGISMONDI, *La prevenzione della corruzione mediante l'organizzazione*, cit., 59.

³⁰ Per la già menzionata inversione dell'onere della prova liberatoria che finisce per tratteggiare un'autentica *probatio diabolica*. Sulla medesima linea interpretativa si collocano, tra gli altri, M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, in *Munus*, 3/2015, 672; C. SERENI LUCARELLI, *Prevenzione della corruzione e responsabilità per danno erariale*, cit., 57, che qualifica la responsabilità del Rpc come "una responsabilità indiretta, con evidenti connotati oggettivi"; A. CASABONA, *Compliance e prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Modelli organizzativi e profili di responsabilità*, in *Jus*, 1/2021, 64 ss. che parla di una "responsabilità da posizione" con onere probatorio pressoché impossibile da assolvere.

³¹ Che parrebbe, invero, indispensabile, a voler riconoscere alla sanzione disciplinare natura punitiva, sia per garantire il funzionamento del meccanismo preventivo che è proprio della pena, sia per soddisfare i più basilari principi garantisti del diritto punitivo sanciti in Costituzione. Per una riflessione volta a ricondurre il potere disciplinare *tout court* entro il perimetro costituzionale del diritto punitivo cfr. S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, Milano, 2018. Sulla responsabilità disciplinare v. anche, in questo volume, il contributo di A. BOSCATI, *La responsabilità disciplinare*.

³² Come fa, per esempio, D. BOLOGNINO, *Per una risposta corale dell'amministrazione etica al fenomeno corruttivo*, cit., 830.

sabilità che si scarica sul “preponente” indipendentemente dalla prova di qualsivoglia elemento soggettivo, per il solo fatto di avvalersi di personale ausiliario³³.

Epperò, ci pare evidente la fragilità sottesa all’equiparazione del Rpc a una parte datoriale, considerato che il Responsabile, più che avvalersi dell’attività altrui, deve rispettare e attuare analogamente ai “preposti” le norme di prevenzione della corruzione³⁴. Il richiamo alla responsabilità dei padroni e dei committenti è, peraltro, inconferente, pure volendolo riferire all’intero assetto di responsabilità sancito dalla l. n. 190/2012, perché il Rpc non ritrae alcuna utilità dalla verifica di un reato di corruzione o dalla violazione delle misure di prevenzione della corruzione stessa, dalla manifestazione, insomma, dei fatti che fanno scattare le conseguenti fattispecie di responsabilità a carico del Responsabile. Manca, quindi, quel vantaggio materiale riferibile al soggetto sanzionato che giustifica, sulla base del brocardo *cuius commoda, eius et incommoda*, l’imputazione della responsabilità a prescindere da una valutazione di colpevolezza del soggetto individuato dalla legge come responsabile.

Ciò detto con riguardo alla responsabilità dirigenziale e disciplinare è, però, venendo a trattare della responsabilità erariale che i nodi problematici, per il momento solo parzialmente accennati, si manifestano nella loro criticità, e ciò per due distinte ragioni.

Anzitutto, perché la disciplina della responsabilità erariale tratteggiata al comma 12 dell’art. 1, l. n. 190/2012³⁵ finisce per porsi in frizione, (anche) per i suoi connotati oggettivi, con lo statuto costituzionale dell’illecito amministrativo.

In secondo luogo, e per quanto a noi più interessa, perché un siffatto regime di responsabilità, oltre alla sua dubbia compatibilità con la Carta fondamentale, rischia di alimentare condotte difensive da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione. D’altronde, in un torno di tempo contrassegnato dal

³³ Sulla natura oggettiva della responsabilità del “preponente” per i danni cagionati a terzi dai suoi “preposti” v., limitandoci alla manualistica: A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 2024, 1090 s.; A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2025, 803 ss.; V. ROPPO, *Diritto privato*, Torino, 2024, 598 ss. Per G. ANZANI, *Responsabilità per fatto degli ausiliari e responsabilità per fatto dei preposti: fattispecie a confronto*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 3/2017, 429 ss., il fondamento della responsabilità prevista dall’art. 2049 c.c., una volta escluso che risieda nella *culpa in vigilando* o nella *culpa in eligendo* del proponente, poggia “non sulla rimproverabilità del proponente, bensì sull’assunzione del rischio connaturato all’utilizzazione di terzi nello svolgimento di un’attività” (*ivi*, 433).

³⁴ In senso analogo cfr. C. SERENI LUCARELLI, *Prevenzione della corruzione e responsabilità per danno erariale*, cit., 64.

³⁵ Valga, di nuovo, ricordare che il successivo comma 14, nel configurare le tipologie di responsabilità del Rpc conseguenti alle ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (o dalla Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del Piao), non richiama la responsabilità erariale ma esclusivamente quella dirigenziale e disciplinare.

dibattito sul titolo di imputazione soggettiva della responsabilità erariale, con prove di passaggio in via legislativa dal principio dell'assenza di responsabilità senza colpa grave all'assenza di responsabilità senza dolo (penale)³⁶ per arginare la "burocrazia difensiva"³⁷, la previsione di un sistema di responsabilità che prescinda, all'opposto, dall'elemento psicologico suscita quantomeno il dubbio che la sua conformazione possa generare conseguenti atteggiamenti difensivi in capo a chi ne è destinatario. Di questa seconda questione ci occuperemo, però, solo dopo aver indagato in modo più approfondito la disciplina della responsabilità amministrativa del Rpc.

2.1. In particolare: i profili critici della responsabilità erariale del Rpc

La commissione all'interno dell'amministrazione di appartenenza di un reato di corruzione accertato in via definitiva produce, come anticipato, riflessi anche sul

³⁶ Con l'art. 21, comma 1, d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto Semplificazioni") si è, infatti, modificato il secondo periodo dell'art. 1, comma 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20, accogliendo la nozione "penalistica" del dolo, così da eliminare le oscillazioni – di cui dà ampiamente conto G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, 2017, 378 ss. – emerse sul punto in giurisprudenza. Pertanto, nel giudicare sulla responsabilità erariale degli agenti pubblici, il giudice contabile è ora chiamato, per provare il dolo, a dare dimostrazione della volontà di tali soggetti di cagionare l'evento dannoso. Per un commento alla modifica legislativa v. L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2020, 763 ss.

³⁷ Il riferimento è, naturalmente, all'introduzione del c.d. "scudo erariale" sempre da parte dell'art. 21, d.l. n. 76/2020, il cui comma 2 esclude la responsabilità erariale per le condotte commissive dei funzionari tenute con colpa grave. A fronte delle ripetute proroghe (l'ultima, fino al 31 dicembre 2025, con il d.l. 12 maggio 2025, n. 68), che hanno finito per dare di fatto stabilità a un regime originariamente pensato come transitorio, è stata la Corte costituzionale a escludere che la limitazione della responsabilità amministrativa degli agenti pubblici alle sole condotte dolose possa rappresentare l'ordinario regime di imputazione soggettiva della responsabilità erariale. In tale circostanza, infatti, "non si realizzerebbe una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico. I comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita" (C. cost., n. 132/2024, pt. 6.6.1. del *Considerato in diritto*).

Con l'approvazione al Senato, il 27 dicembre 2025, del d.d.l. 1457 recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale" (c.d. "disegno di legge Foti") si sono, però, poste le condizioni per l'interruzione della suddetta "sequela delle proroghe". Non potendo essere messa a sistema la disciplina dettata dallo scudo erariale, l'esigenza di arginare le condotte difensive dei pubblici dipendenti è stata allora perseguita sancendo, in particolare, l'esercizio obbligatorio del potere riduttivo da parte della Corte dei Conti e vincolato alla dequotazione di un importo non superiore al 30% del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.

fronte della responsabilità amministrativa del Rpc, esponendolo, qualora non riesca a fornire la prova liberatoria, al risarcimento del danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Il legislatore non ha, quindi, soltanto previsto che il comportamento omissivo del Responsabile, *sub specie* di mancata predisposizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e di omesso adempimento agli ulteriori obblighi passati in rassegna poco sopra, sia rilevante sul piano generale della responsabilità erariale, ma ha pure collegato una simile condotta alla lesione specifica del prestigio e dell'immagine della pubblica amministrazione, quale omissione che facilita la realizzazione del reato all'interno dell'ente³⁸.

Di qui la scelta di tratteggiare una fattispecie speciale di danno all'immagine a carico del Rpc che, tuttavia, mal si concilia con i presupposti generali di siffatto illecito.

Lo spazio di questo contributo non consente un esame dettagliato della responsabilità amministrativa del dipendente pubblico per il danno cagionato all'immagine dell'amministrazione³⁹. Valga soltanto ricordare la sua genesi giurisprudenziale⁴⁰ e il successivo tentativo del legislatore, attraverso l'art. 17, com-

³⁸ Come nota M.T. D'URSO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione e gli orientamenti della giurisprudenza del giudice contabile successivi ai recenti interventi della Corte costituzionale*, in *Riv. Corte conti*, 5/2023, 67 s., "la ratio della norma è quella di sanzionare il comportamento omissivo di detti funzionari [i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza], i quali, con la loro omissione, non hanno impedito la commissione del fatto corruttivo all'interno dell'ente di appartenenza".

³⁹ Per il quale si rinvia, nell'ambito di una sterminata bibliografia contrassegnata da posizioni eterogenee, a: M. DIDONNA, *Il danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione*, Bari, 2003; F. LILLO, *Danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., I, Torino, 2008, 273 ss.; G. BOTTINO, *Il "danno all'immagine": dell'Amministrazione pubblica, o del Legislatore?*, in *Giur. cost.*, 6/2010, 4996 ss.; V. RAELI, *Il danno all'immagine della p.a. tra giurisprudenza e legislazione*, in *federalismi.it*, 14/2014, 1 ss.; N. Di Modugno, *Il c.d. risarcimento del danno all'immagine della p.a. come sanzione "nascosta"*, in *Dir. e proc. amm.*, 2-3/2015, 567 ss.; D. PERROTTA, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenze giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, in *federalismi.it*, 8/2018, 1 ss.; B. CUCCHI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Id.* (a cura di), *Il processo contabile di responsabilità per danno erariale*, Pisa, 2021, 31 ss.; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in *Id.* (a cura di), *La nuova Corte dei Conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, 26 ss., spec. 322 ss.; G. FESTA, *Profili giuridici del danno all'immagine della pubblica amministrazione*, Napoli, 2023; M.T. D'URSO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione e gli orientamenti della giurisprudenza del giudice contabile successivi ai recenti interventi della Corte costituzionale*, in *Riv. Corte conti*, 5/2023, 54 ss.

⁴⁰ Legata a doppio filo al processo di depatrimonializzazione della responsabilità erariale che ha portato a individuare una nozione "più ampia e pervasiva di [...] danno pubblico alla collettività, comprensiva oltre che dell'elemento patrimoniale, altresì di quegli interessi di carattere generale del corpo sociale o connessi con l'interesse pubblico all'equilibrio economico e finanziario, riferibili allo Stato-comunità" (così F. MANGANARO, *Responsabilità amministrativa*, in *Enc. Treccani online*, 2017 al quale si rinvia anche per i principali arresti giurisprudenziali sul danno all'immagine della P.A. e la sua risarcibilità).

ma 30-ter, d.l. 1° luglio 2009, n. 102 (c.d. “lodo Bernardo”)⁴¹, di porre un freno alle tendenze ampliative della giurisprudenza contabile⁴², circoscrivendo l’azione di responsabilità amministrativa per il danno all’immagine ai soli fatti di reato accertati in sede penale con sentenza irrevocabile e unicamente per i reati propri dei pubblici ufficiali nei confronti dell’amministrazione, con esclusione quindi dei delitti comuni, ancorché potenzialmente idonei a pregiudicare l’immagine dell’ente di appartenenza. Ai sensi del secondo periodo del richiamato co. 30-ter dell’art. 17, infatti, le procure della Corte dei Conti avrebbero potuto esercitare l’azione per il risarcimento del danno all’immagine “nei soli casi e nei modi previsti dall’articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97”, norma che a sua volta prevedeva un obbligo di comunicazione al competente procuratore regionale della Corte dei Conti, per l’esercizio dell’azione di responsabilità erariale, delle sole “sentenz[e] irrevocabil[i] di condanna pronunciat[e] nei confronti dei dipendenti [...] per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale [i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione]”.

Il quadro normativo appena descritto è stato successivamente innovato con l’approvazione del Codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) il quale ha abrogato non solo e non tanto il primo periodo dell’art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 102/2009⁴³, quanto soprattutto l’art. 7, l. n. 97/2001, facendo così venir meno il referente normativo che poneva in relazione il danno all’immagine con i soli reati propri contro la pubblica amministrazione⁴⁴ e con il requi-

⁴¹ Convertito in l. 3 agosto 2009, n. 165 e successivamente modificato con il d.l. 3 agosto 2009, n. 103 (convertito in l. 3 ottobre 2009, n. 141). Sul “lodo Bernardo” v., in dottrina: A. CIARAMELLA, *Prime considerazioni sulle modifiche al regime della responsabilità amministrativa di cui all’art. 17, comma da 30-bis a 30-quinquies, del D.L. n. 78/09, convertito nella L. n. 102 del 2009*, in *Riv. Corte conti*, 3/2009, 250 ss.; F. PAVONI, *Prime considerazioni sul lodo Bernardo e, in particolare, sulla sua incidenza in tema di danno all’immagine della P.A.*, in *Resp. civ. e prev.*, 1/2010, 168 ss.; M. PERIN, *Lodo Bernardo, decreto correttivo ancora molto limitativo delle indagini e la quasi abolizione della lesione all’immagine pubblica*, in *lexitalia.it*, 7-8/2009.

⁴² Tra le tante pronunce del giudice erariale che, sulla scia degli scandali della stagione di Tangentopoli, hanno definito in senso estensivo il danno all’immagine della pubblica amministrazione, v.: C. conti, sez. riun., 28 maggio 1999, n. 16/QM, in *Foro amm.*, 2/2000, 655 ss.; C. conti, sez. giur. Lombardia, 18 gennaio 2000, n. 43, in *Riv. Corte conti*, 2/2000, 89 ss.; C. conti, 15 febbraio 2000, n. 296, in *Foro amm.*, 7-8/2000, 2926 ss.; C. conti, sez. giur. Lazio, 25 febbraio 2003, n. 439, in *www.corteconti.it*.

⁴³ A mente del quale le procure della Corte dei Conti potevano avviare l’attività istruttoria ai fini dell’esercizio dell’azione di danno erariale solo a fronte di una specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge.

⁴⁴ La disposizione di riferimento è, adesso, l’art. 51, comma 7, d.lgs. n. 174/2016 che contiene, però, solo un richiamo generico ai “delitti commessi a danno delle stesse [pubbliche amministrazioni]”, innescando il dubbio che il danno all’immagine possa essere contestato a seguito di ogni reato potenzialmente offensivo dell’immagine della pubblica amministrazione. Una panoramica degli orientamenti della giurisprudenza

sito processuale della presenza di un giudicato penale irrevocabile. Nonostante l'intervento abrogativo apportato dal codice di giustizia contabile, quest'ultimo presupposto è, comunque, rimasto inalterato, in quanto cristallizzato all'art. 1, comma 1-*sexies*, l. 14 gennaio 1994, n. 20, nonché all'art. 51, comma 7 dello stesso codice di giustizia contabile⁴⁵.

Proprio con riferimento alla necessità di una sentenza penale irrevocabile di condanna si pongono, tornando alla fattispecie speciale di danno all'immagine a carico del Rpc prefigurata dalla l. n. 190/2012, le anzidette frizioni con le condizioni generali di proponibilità della relativa azione contabile. Dal momento che, in questa ipotesi speciale, il Responsabile risponde del nocumento al prestigio dell'amministrazione per un reato corruttivo commesso da un soggetto terzo, a mancare è infatti proprio un giudicato penale di condanna nei suoi confronti, giudicato che abbiamo visto essere necessario per la contestazione del danno all'immagine⁴⁶. Se si tiene conto, poi, del rigore manifestato dal giudice erariale riguardo alle condizioni di proponibilità dell'azione di condanna al risarcimento del danno all'immagine⁴⁷ non stupisce, allora, la totale assenza di un

contabile sul punto è offerta da B. CUCCHI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit. Per G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, cit., 298-301, le locuzioni "delitti contro la pubblica amministrazione" e "delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni", rispettivamente contenute nell'abrogato art. 7, l. n. 97/2001 e nell'art. 51, comma 7, d.lgs. n. 174/2016, "possono comunque ritenersi [...] del tutto equivalenti".

⁴⁵ Il primo stabilisce che "Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente". Il secondo, invece, che "La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

⁴⁶ Altro, naturalmente, è il caso in cui il Responsabile della prevenzione della corruzione risponda penalmente per un evento corruttivo verificatosi nell'amministrazione di appartenenza, anche solo a titolo di concorso, avendo con la sua condotta offerto un contributo causale che abbia almeno agevolato la commissione del delitto (secondo la teoria della "causalità agevolatrice" su cui v., in giurisprudenza, Cass. pen., sez. VI, 22 maggio 2012, n. 36818 e, in dottrina, F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2020, 525). In questa ipotesi, infatti, il Rpc sarà chiamato a rispondere, al pari degli altri pubblici dipendenti e dunque non come Responsabile della prevenzione della corruzione, delle varie tipologie di danno erariale (quindi anche del danno all'immagine) conseguenti alla commissione di fatti penalmente rilevanti, se del caso anche solo in qualità di concorrente, secondo le regole in materia di concorso nella produzione del danno erariale di cui all'art. 1, comma 1-*quater* e 1-*quinquies*, l. 14 gennaio 1994, n. 20.

⁴⁷ Su cui v. C. SERENI LUCARELLI, *Prevenzione della corruzione e responsabilità per danno erariale*, cit., 55, anche per i pertinenti riferimenti alla giurisprudenza che ha ritenuto le richiamate condizioni per l'a-

formante giurisprudenziale sulla responsabilità del Rpc per il pregiudizio occorso al prestigio dell'amministrazione di appartenenza in conseguenza di un fatto corruttivo.

Di là dalle specifiche difficoltà di contestazione del danno all'immagine, è però la responsabilità erariale *tout court* del Rpc a presentare indubbi profili di criticità, la cui portata è amplificata dall'assenza, come nel caso del danno all'immagine, di arresti giurisprudenziali chiarificatori⁴⁸.

Abbiamo già fatto cenno, in apertura dell'indagine, a questi fronti critici, che adesso vanno ripresi e approfonditi.

Il primo concerne la *natura esclusivamente punitiva* della responsabilità in analisi che contrasta con l'eclettismo (o, a seconda del punto di vista accolto, con la "mostruosità") della responsabilità amministrativa⁴⁹. Ci si riferisce alla peculiare natura di questa forma di responsabilità che, in ragione delle profonde trasformazioni subite nel corso del tempo, "si è allontanata dal paradigma civilistico, ma senza mai abbandonarlo" e, al contempo, "si è avvicinata a quello penalistico, ma senza mai confondervisi"⁵⁰.

Ora, al di là del giudizio che si può dare alla natura ancipite della responsabilità amministrativa⁵¹ e senza troppo interrogarsi se a prevalere sia la sua

zione contabile per danno all'immagine quali veri e propri "presupposti di proponibilità dell'azione". A volerne prescindere, infatti, "si arriverebbe alla conclusione dell'introduzione nell'ordinamento, non tanto di un'ipotesi speciale di danno d'immagine, bensì di una vera e propria sanzione amministrativa [...], disancorata dal giudizio penale, derivante da un *clamor* mediatico che, nel prosieguo potrebbe, in ipotesi, neppure trovare conferma" (così C. conti, sez. giur. Emilia-Romagna, 17 settembre 2018, n. 165, richiamata dall'A. alla n. 78).

⁴⁸ Per G. SIGISMONDI, *La prevenzione della corruzione mediante l'organizzazione*, cit., 57, l'effettiva portata delle criticità proprie del regime di responsabilità erariale del Rpc "molto dipenderà dagli orientamenti interpretativi seguiti al momento di valutare la sussistenza dei presupposti per poter ritenere soddisfatta la prova liberatoria", orientamenti sui quali mancano, però, riscontri evidenti (ne prende atto anche A. CASONA, *Compliance e prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, cit., 96).

⁴⁹ Per una lettura dell'illecito amministrativo-contabile in termini eclettici, quale *tertium genus* di illecito che tiene insieme, in modo ben coordinato, profili civilistici e penalistici cfr. V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile*, cit., spec. 67 ss. Ragiona, invece, di una responsabilità "mostruosa" che si serve del suo eclettismo per sfuggire ai principi che governano, rispettivamente, la responsabilità secondo le leggi penali e secondo quelle civili S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa*, cit., 30 ss. L'A. auspica, di conseguenza, la riconduzione della responsabilità amministrativa "al 'tipo' della responsabilità 'secondo gli effetti civili', riducendone gli slanci sanzionatori", a partire dal presupposto "che un regime di responsabilità non dovrebbe appartenere contemporaneamente a più 'tipi' costituzionali" (*ivi*, 187).

⁵⁰ S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa*, cit., 31, per entrambi i virgolettati riportati nel corpo del testo.

⁵¹ Su cui v., oltre alle voci contrapposte citate appena *supra* alla n. 49, perlomeno: A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, Padova, 1997, 61 ss., che parla di una responsabilità "di diritto speciale"; A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005; A. CORPACI, *La responsabilità amministrativa tra risarcimento e sanzione*, in *Le Regioni*, 2/1993, 866 ss.

caratterizzazione risarcitoria o viceversa quella punitiva⁵², è comunque necessario prendere atto, seguendo l'insegnamento della più recente giurisprudenza costituzionale⁵³, che “pur combinando elementi restitutori e di deterrenza” la responsabilità amministrativa “non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo [...] essendo ancorata al danno subito, dal momento che in assenza dello stesso e oltre lo stesso non può esservi responsabilità”⁵⁴. Sembra, insomma, che la Consulta abbia fatto propria, certo solo in via preliminare rispetto al più approfondito esame del merito delle questioni, una chiave di lettura della responsabilità amministrativa parzialmente differente rispetto a quella in passato seguita per dare copertura costituzionale alla natura eclettica dell'illecito erariale⁵⁵, ritenendo costituzionalmente imprescindibile, nella sua tipizzazione, una componente di natura esclusivamente restitutoria (nessuna responsabilità *senza danno*) che,

⁵² A fronte del monito di M.S. GIANNINI (richiamato da A. CORPACI, *Su alcuni aspetti problematici della responsabilità civile e della responsabilità amministrativa di funzionari e dipendenti pubblici*, in D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità pubbliche*, cit., 244) a non “almanaccare differenze rispetto all'azione di risarcimento del danno”, sono numerose le voci che, alla luce dell'evoluzione subita dalla responsabilità erariale, le hanno riconosciuto natura sanzionatoria. È possibile ricordare, tra gli altri: V. RAELI, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, I, Bari, 2023, spec. 22 ss.; M. DUGATO, *Corte dei Conti giudice dell'erario: la tutela degli interessi finanziari della collettività*, in *Munus*, 2/2018, 607 ss.; F. MERUSI, *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa ovvero la riforma incompiuta*, in *Dir. amm.*, 1/2005, 1, ss., ad avviso del quale “la normativa contenuta nella l. 20 dicembre 1996, n. 639, [avrebbe] definitivamente infranto l'istituto della responsabilità del pubblico funzionario nei confronti della pubblica amministrazione e [sarebbe] entrata, con conseguenti problemi di costituzionalità, nel ben diverso mondo della ‘potestà punitiva dello Stato’”.

⁵³ Il riferimento è a C. cost., n. 132/2024, su cui v. i commenti di: L. MERCATI, *Lo ‘scudo erariale’ dinanzi alla Corte costituzionale: la «fatica dell'amministrare» tra disposizioni ‘a tempo’ e riforme in itinere*, in *Sistema Penale*, 2/2025, 89 ss.; S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza “Pitruzzella”*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2025, 73 ss.; G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»*, in *Giur. cost.*, 4/2024, 1641 ss.; D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Riv. dir. econ. Comuni*, 2/2024, 151 ss.; F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *federalismi.it*, 19/2024, 122 ss.; F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti*, 4/2024, e, nello stesso fascicolo, V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo “scudo erariale” è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare “la fatica dell'amministrare”, che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*, 195 ss.

⁵⁴ C. cost., n. 132/2024 pt. 5.2. del *Considerato in diritto*, anche per il precedente virgolettato riportato nel corpo del testo.

⁵⁵ V., tra le altre, C. cost., 20 novembre 1998, n. 371, e la di poco successiva pronuncia n. 453 del 30 dicembre 1998, ove la Corte, oltre a evidenziare la “combinazione di elementi restitutori e di deterrenza” (C. cost., n. 371/1998) che connotano la responsabilità amministrativa e contabile, ha posto l'accento, in particolare, sui profili sanzionatori dell'illecito erariale rispetto a quelli risarcitori. Sulla medesima linea si sono attestate, più di recente: C. cost., 15 dicembre 2010, n. 355; C. cost., 28 luglio 2022, n. 203; C. cost., 16 giugno 2023, n. 123.

per di più, delimita il perimetro di là dal quale non può esservi responsabilità alcuna (nessuna responsabilità *oltre* il danno).

A voler tirare fino in fondo il filo esegetico seguito dalla Corte costituzionale, non dovrebbe, allora, escludersi in futuro “una cospicua opera di disboscamento, da parte del giudice delle leggi, della lunga teoria di ‘sanzioni nascoste’, travestite da danni erariali, ma ricollegabili in realtà alla sola violazione delle norme di comportamento o alla illegittimità delle decisioni adottate”⁵⁶, disboscamento di cui dovrebbe cadere vittima, a rigore, anche la fattispecie speciale di responsabilità erariale che la l. n. 190/2012 addossa al Responsabile della prevenzione della corruzione, dato il suo fondarsi sulla commissione di un reato altrui (art. 1, comma 12) in uno con l’inosservanza delle eterogenee regole di condotta che abbiamo visto gravare sul Responsabile, ma a prescindere dalla prova del danno arrecato dal mancato rispetto di queste ultime.

Non si tratta, però, esclusivamente di una responsabilità senza danno ma anche di una responsabilità senza dimostrazione dell’illecito, che si ritiene, infatti, presunto salva la prova contraria offerta dal Responsabile.

È qui che si colloca il secondo profilo di criticità della responsabilità amministrativa del Rpc, in particolare nella previsione di un *regime probatorio talmente gravoso da non poter essere assolto*. Ne consegue una responsabilità, di fatto, *oggettiva* che per l’effetto: *i)* contrasta, guardando alla componente sanzionatoria della responsabilità erariale, con il principio di colpevolezza cristallizzato, come uno dei principi garantisti del diritto punitivo, all’art. 27, comma 1, Cost.⁵⁷; *ii)* oblitera il regime di imputazione soggettiva dell’illecito erariale previsto dall’art. 1, l. n. 20/1994, fondato sulla colpa grave o sul dolo⁵⁸; *iii)* trasforma il Responsabile nel *capro espiatorio* del sistema di prevenzione della corruzione⁵⁹.

Resta, allora, soltanto da mettere bene in evidenza gli elementi che spingono a parificare l’assetto probatorio in esame a un’autentica *probatio diabolica*, da cui lo “schiacciamento” della responsabilità erariale del Rpc sulla responsabili-

⁵⁶ S. Battini, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa*, cit., 40.

⁵⁷ A voler, invece, far riferimento alla matrice risarcitoria della responsabilità amministrativa abbiamo già visto come l’unica base giuridica spendibile per giustificare la natura oggettiva dell’illecito erariale del Responsabile, vale a dire l’art. 2049 c.c. sulla responsabilità dei padroni e dei committenti per l’illecito dei propri preposti, non si attagli al caso di specie per la difficoltà di equiparare il Rpc a una parte datoriale.

⁵⁸ Il primo periodo dell’art. 1, l. n. 20/1994 prevede, infatti, che “la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l’insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali”.

⁵⁹ Sui “capri espiatori” nel diritto amministrativo v. il recente volume di E. FREDIANI, *Attività amministrativa e capri espiatori. Scenari*, Pisa, 2024.

tà oggettiva e le conseguenze di cui si è appena dato conto, *in primis* riguardo all'ulteriore contrasto con la Carta costituzionale.

Il dato essenziale (*rectius*, uno dei dati essenziali) da tenere in considerazione riguarda l'ampia portata delle prescrizioni di cui il Rpc deve provare l'adempimento per liberarsi dalla responsabilità, talmente ampia da andare ben oltre la prova della diligenza richiesta ai soggetti apicali⁶⁰. Abbiamo, infatti, visto che il Responsabile non deve soltanto provare di aver adottato, prima della commissione del fatto, il Ptpct ma anche, e solo per fare alcuni esempi, di aver definito meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, così come di aver verificato l'efficace attuazione del Ptpct e l'effettiva rotazione degli incarichi dirigenziali negli uffici preposti allo svolgimento delle attività con il più elevato rischio corruttivo. Al Responsabile si richiede, insomma, la dimostrazione di aver messo a terra tutti gli interventi funzionali a scongiurare la verifica di un delitto di corruzione nell'amministrazione di appartenenza.

Il regime probatorio appena descritto, già di per sé gravoso, è poi reso ancor più abnorme se messo a sistema con i potenziali⁶¹ tempi di contestazione dell'illecito erariale al Responsabile.

Tenuto conto che per giungere all'accertamento in via definitiva del reato corruttivo possono decorrere anche alcuni anni⁶², non è infatti da escludere che il Responsabile sia costretto a difendersi a distanza di tempo dalla predisposizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e delle relative misure anticorruzione⁶³, magari in condizioni tali da rendere ancor più

⁶⁰ V. il giudizio che ne dà C. SERENI LUCARELLI, *Prevenzione della corruzione e responsabilità per danno erariale*, cit., 61.

⁶¹ Si ricordi, infatti, che non constano a oggi sentenze di condanna o di assoluzione del Responsabile della prevenzione della corruzione per la responsabilità erariale sancita all'art. 1, comma 12, l. n. 190/2012, così che non si hanno a disposizione dati per poter valutare in modo più preciso lo spazio di tempo in genere intercorrente fra la commissione del fatto di reato all'interno dell'amministrazione e la successiva contestazione della responsabilità erariale a carico del Rpc.

⁶² I dati riportati nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024" del Primo presidente della Corte di cassazione (disponibile al seguente indirizzo: https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Relazione_Corte_di_Cassazione_2025.pdf), pur facendo registrare una significativa diminuzione delle tempistiche di definizione dei processi penali, attestano comunque che la durata media dei giudizi di primo grado dinanzi ai Tribunali è di 303 giorni, mentre quella dei procedimenti definiti dalle Corti d'appello è pari a 623 giorni. Ammonta, invece, a 81 giorni il tempo medio di durata dei giudizi presso la Corte di cassazione, sicché la durata media dei processi penali si attesta complessivamente intorno ai tre anni circa.

⁶³ Coglie bene questo rischio F. DALL'ACQUA, *La burocrazia difensiva dalla prospettiva delle amministrazioni pubbliche locali*, in AA.VV., *Burocrazia difensiva e responsabilità. Giornata di studio*, Roma, 2025, 91 ss.

ardua la ricostruzione dei molteplici adempimenti posti in essere in passato (si pensi, per esempio, al mutamento della sede di servizio).

Va, infine, considerato che la *manifestazione dell'evento corruttivo rivela l'insufficienza delle misure di prevenzione adottate dal Rpc*, circostanza che conferma ulteriormente come, dietro lo schermo dell'inversione dell'onere probatorio necessario per inserire – nella costruzione dell'illecito erariale – una parvenza di colpevolezza, si celi piuttosto l'intenzione di definire la responsabilità amministrativa del Rpc pretermettendo l'elemento soggettivo⁶⁴. È chiaro, infatti, nonostante alcune voci di segno opposto⁶⁵, che la verifica dell'evento di reato sia di per sé sufficiente a dimostrare le lacune del sistema di prevenzione della corruzione predisposto dal Responsabile o, meglio, che la commissione del delitto coincida essa stessa con la prova delle carenze delle misure anticorruptive predisposte dal Rpc, sicché è di fatto compressa la possibilità per il Responsabile di fornire la prova contraria.

Riassumendo, quindi, la prova liberatoria è svuotata di contenuto, vuoi per gli adempimenti (quantitativamente e qualitativamente) gravosi che il Responsabile deve provare, vuoi per la fisiologica distanza temporale fra l'evento corruttivo e l'eventuale addebito della responsabilità al Rpc, vuoi per il fatto che l'evento corruttivo in sé attesta l'insufficienza del sistema di prevenzione della corruzione.

Se a ciò si aggiunge che la responsabilità tratteggiata all'interno della l. n. 190/2012 non pare neppure riconducibile alla fattispecie della *culpa in vigilando*, perché il Responsabile non è titolare di veri e propri poteri di controllo sui soggetti che partecipano a vario titolo al sistema di prevenzione della corruzione⁶⁶, allora pare confermata la sensazione che il Responsabile non sia nient'altro

⁶⁴ In termini simili sembra esprimersi anche C. SERENI LUCARELLI, *Prevenzione della corruzione e responsabilità erariale*, cit., 62. Rischia, quindi, di essere affrettata l'affermazione per cui “nella configurazione attuale [...] la responsabilità [del Rpc] pare riconducibile al più tradizionale criterio che la collega alla violazione di un obbligo specifico” (G. SIGISMONDI, *La prevenzione della corruzione mediante l'organizzazione*, cit., 59), una volta provato che la dimostrazione dell'adempimento dell'obbligo risulta a tutti gli effetti impossibile da fornire.

⁶⁵ Cfr. in particolare S. PILATO, *Il responsabile della prevenzione della corruzione e le misure organizzative per l'esecuzione del piano anticorruzione*, cit., 62, ad avviso del quale “l'imputazione delle responsabilità dirigenziali, disciplinari ed amministrative e l'apparente regime d'inversione dell'onere della prova liberatoria, non possono [...] né ignorare, né modificare i regimi giuridici generali delle singole responsabilità pubbliche”, per cui “il pubblico ministero non può avvalersi di alcuna interpretazione orientata ad alleviare il dovere di ricerca e di allegazione di tutti gli elementi probatori, necessari alla completa ricostruzione del fatto, ed alla imputazione soggettiva degli addebiti personali”.

⁶⁶ Lo mette bene in evidenza C. SERENI LUCARELLI, *Prevenzione della corruzione e responsabilità erariale*, cit., 59, precisando che il Responsabile “non ha un potere di sorveglianza né sull'operato dell'organo politico che dovrebbe assicurare l'attuazione del piano, né sui dirigenti e sui dipendenti dell'amministrazione che dovrebbero aderire complessivamente alle specifiche misure previste in sede di pianificazione”. Anche

che l'operatore di *front line*⁶⁷ del sistema di prevenzione della corruzione che, per il solo fatto di trovarsi al vertice dello stesso, ne risponde per le inefficienze.

Bisogna, adesso, verificare come quest'assetto di responsabilità possa orientare in senso difensivo le condotte tenute dal Rpc.

3. I riflessi del regime di responsabilità posto a carico del Rpc sul piano della burocrazia difensiva

Nella ricerca delle correlazioni tra l'assetto delle responsabilità e gli atteggiamenti difensivi da parte del Rpc, va anzitutto affrontata una possibile questione pregiudiziale che potrebbe rendere, financo, superflua l'analisi che ci si appresta a condurre.

Dall'analisi svolta è, infatti, emerso come manchino, a oggi, accertamenti di responsabilità amministrativa a carico del Responsabile della prevenzione della corruzione, né specifiche contestazioni del danno all'immagine occorso all'amministrazione a seguito della commissione del delitto corruttivo⁶⁸.

Ciò suscita un interrogativo, che poi è la questione pregiudiziale a cui abbiamo fatto riferimento: è possibile che l'ineffettività del regime delle responsabilità a carico del Rpc possa stemperare il timore del Responsabile verso la Corte dei Conti e lo spauracchio di una condanna "senza colpa", entrambi possibili cause della "paura della firma"?

La risposta al quesito, dalla quale evidentemente dipende la prosecuzione dell'indagine, si lega a un diverso interrogativo relativo alla sussistenza di uno *iato tra il rischio reale e il rischio percepito dal Responsabile della prevenzione della corruzione nell'assunzione delle decisioni*, tra il rischio, cioè, che il Rpc può apprezzare riguardo a ciascuna responsabilità posta a suo carico e il rischio decisionale che lo stesso percepisce soggettivamente, sempre dinanzi a ognuna delle

G. SIGISMONDI, *La prevenzione della corruzione mediante l'organizzazione*, cit., 58, riferisce che, nel caso del Responsabile della prevenzione della corruzione, "da un lato si deve escludere che sussistano dei veri e propri poteri di controllo sugli altri dipendenti pubblici [...], mentre dall'altro un obbligo di prevenire condotte in senso lato corruttive non è espressamente previsto, dal momento che la legge fa riferimento soltanto agli obblighi relativi alla predisposizione di un Piano Triennale dai contenuti idonei, alla vigilanza sulla sua attuazione e alla proposta periodica di modifiche per gli adeguamenti che si rivelino necessari".

⁶⁷ Volendo utilizzare un concetto abbondantemente impiegato, all'interno del proprio lavoro, da E. FREDIANI, *Attività amministrativa e capri espiatori*, cit., con cui si identifica l'agente che si trova a diretto contatto col fatto e sul quale viene, pertanto, deviata la responsabilità, essendo la sua condotta più facilmente stigmatizzabile.

⁶⁸ Si registrano soltanto – come nota A. CASABONA, *Compliance e prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, cit., 96 – delle segnalazioni da parte dell'Anac di carenze e problematiche dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con l'ingiunzione di emendarle.

proprie responsabilità⁶⁹. Si direbbe, infatti, ormai assodato che “ai fini dell’amministrazione difensiva [...] non è tanto rilevante il dato oggettivo di subire perdite o incorrere in responsabilità nell’assumere decisioni difficili [...] quanto il dato soggettivo del rischio percepito da chi quelle decisioni è chiamato ad adottare”⁷⁰.

Passando dal piano generale allo specifico caso del Responsabile della prevenzione della corruzione, per escludere il pericolo della burocrazia difensiva non è, allora, sufficiente che i dati attestino la totale assenza di giudizi di responsabilità erariale nei confronti del Rpc; rileva, piuttosto, che la percezione che quest’ultimo ha del rischio di incorrere in responsabilità sia coerente con l’esposizione reale.

Qui si collocano le principali criticità, nel senso che, così come accade per la totalità degli operatori della pubblica amministrazione⁷¹, anche nel caso del Rpc l’entità del rischio decisionale percepito ci pare superiore a quella del rischio decisionale reale.

Per dare supporto a tale affermazione è possibile, anzitutto, richiamare le preoccupazioni manifestate dagli stessi agenti pubblici riguardo alla severità del regime di responsabilità dettato dalla l. n. 190/2012⁷², segno che quest’ultimo, nonostante l’assenza di riscontri applicativi, continua comunque a manifestare una significativa presa psicologica sui Responsabili.

All’evidenza empirica va poi affiancata una seconda considerazione ispirata dal fatto che l’entità della percezione del rischio è influenzata dal grado di incer-

⁶⁹ Per le definizioni di “rischio reale” e “rischio percepito” richiamate nel corpo del testo v. G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, cit., 127.

⁷⁰ Così S. BATTINI-F. DE CAROLIS, *L’amministrazione si difende*, cit., 295. In senso analogo anche G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, cit., 132: “gli agenti pubblici ricorrono a scelte amministrative ‘difensive’ al fine di fronteggiare – in concreto – la massima percezione soggettiva del proprio rapporto ‘rischio decisionale-responsabilità’”. Sulla contrapposizione fra rischio reale e rischio percepito quale fattore alla base di condotte difensive tenute dagli agenti pubblici v., anche: S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa*, cit., *passim*; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”*, cit., 638. Nella letteratura straniera v. il recente volume di A. BUENO ARMILLO, *La burocrazia difensiva*, Madrid, 2025.

⁷¹ “Un po’ come tutti i timori”, dice E. D’ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2019, 52, “anche quello di essere condannati a seguito di accertamenti della responsabilità erariale è più frutto di una suggestione [...] che di un dato reale”.

⁷² Per esempio, nel corso della giornata di studio su “*Burocrazia difensiva e responsabilità*” tenutasi presso la Scuola Nazionale dell’Amministrazione il 16 maggio 2024 e i cui atti sono raccolti nell’omonimo volume pubblicato dalla SNA nel 2025 (v., in particolare, l’intervento di F. DALL’ACQUA, *La burocrazia difensiva dalla prospettiva delle amministrazioni pubbliche locali*, in AA.VV., *Burocrazia difensiva e responsabilità*, cit.).

tezza che connota le decisioni degli operatori della pubblica amministrazione⁷³. Si tratta di un grado di incertezza dal quale non va esente neppure l'attuale disciplina in materia di anticorruzione che infatti è caratterizzata, al pari dell'intera legislazione amministrativa italiana, da una certa ipertrofia oltretutto da un marcato disordine qualitativo⁷⁴.

Ne è plastica rappresentazione la farraginosa messa a terra del Piano integrato di attività e organizzazione, condizionata, anzitutto, dalle oscurità della normativa primaria (l'art. 6, comma 5, d.l. n. 80/2021) che, nel demandare ai regolamenti attuativi l'individuazione e l'abrogazione degli "adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo [dal Piao]"⁷⁵, ha lasciato "aperto il dubbio se essa debba essere interpretata nel senso che il regolamento [...] ha l'effetto non già di abrogare le norme indicate ma di determinare la loro inefficacia in quanto relative ad adempimenti, da ritenere ormai inutili o superati in quanto inerenti a piani assorbiti dal PIAO, o ancora di lasciare vigenti le norme solo per alcuni destinatari, cui non si applica l'art. 6 del d.l. n. 80"⁷⁶.

Non sono andati esenti da critiche neppure i due decreti attuativi – il d.P.R. di delegificazione 30 giugno 2022, n. 81, tenuto a "semplificare il quadro normativo consentendo al Piao di sviluppare la sua funzione di integrazione in un

⁷³ V., sul punto, ancora G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, cit., che ricorda come la nozione di "probabilità soggettiva", alla base della valutazione del rischio percepito dall'agente pubblico, nasca per affrontare i problemi strategici tipici delle decisioni in condizioni di incertezza [...] che si risolvono nella probabilità di verifica di un 'evento unico' (e non di una 'classe di eventi')" (*ivi*, 131, richiamando, sulla "probabilità soggettiva", I. SCARDOVI, *Misura della probabilità*, in *Enc. Sc. Soc.*, VII, Roma, 1997, 8 ss.).

⁷⁴ Ne danno ampiamente conto, tra i tanti, M. DELSIGNORE-M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit. Quanto, invece, alla (assenza di) qualità della legislazione italiana la letteratura è, come si può immaginare, sterminata. È possibile richiamare, per esempio, i contributi di L. CARBONE-S. CASSESE-A. CELOTTO-G. MELIS-F. PATRONI GRIFFI nella sezione *L'Italia e le sue leggi*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2018, 4, 460 ss. V. anche, per un quadro di sintesi dei principali problemi, M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, in M. CAFAGNO-F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, in L. FERRARA-D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana – Studi*, V, Firenze, 2016, 135 ss.

⁷⁵ Molto critico verso la formulazione del dettato legislativo 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 di delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022, 315, esempio di una "patologica oscurità" che una accorta applicazione delle regole di tecnica legislativa avrebbe potuto evitare. Osserva, infatti, l'A. come non sia possibile demandare a un regolamento "l'individuazione e l'abrogazione di 'adempimenti' ma di norme legislative vigenti, come si evince dalla *ratio* stessa della delegificazione e dal tenore letterale dell'art. 17, comma 2, della l. 400/1988" (*ivi*, 314).

⁷⁶ Queste le osservazioni del Cons. st., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 506/2022, ad. 8 e 17 febbraio 2022, sullo schema di regolamento recante "Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113".

sistema di regole meno denso”⁷⁷, e il d.m. 24 giugno 2022 del Ministero della Pubblica amministrazione, contenente un “Piano-tipo” per le amministrazioni pubbliche – tant’è che il Consiglio di Stato, nel parere del maggio 2022 reso sullo schema di decreto ministeriale, ha ammonito riguardo al rischio che il Piao, per la presenza di disposizioni che rinviavano a diversi contesti normativi senza un’adeguata armonizzazione, possa risolversi “in una giustapposizione di Piani, quasi a definirsi come un ulteriore *layer of bureaucracy*”⁷⁸.

Si sono resi, dunque, necessari interventi chiarificatori dell’Anac volti a gestire, in un primo momento, la delicata fase di transizione dal Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza al Piao (alla sua Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza”)⁷⁹ e, in un secondo momento, a puntualizzare i contenuti della stessa sottosezione, in modo da garantire la fattiva integrazione fra le singole componenti del Piano integrato di attività e organizzazione⁸⁰.

È evidente che un quadro regolatorio così denso di aporie e criticità interpretative, entrambe in un certo senso confermate dall’attivismo dell’Anac, può rappresentare terreno fertile per le condotte difensive da parte del Responsabile, le quali non sembrano dunque trovare un freno, volendo tornare all’interrogativo posto in apertura del paragrafo, dalla sola assenza di condanne per l’illecito erariale a carico del Rpc.

Prima di verificare come questi atteggiamenti difensivi si manifestino preme, però, sottolineare un ulteriore dato, l’ultimo, che contribuisce a rendere vivido il rischio che il Rpc orienti in senso difensivo la propria azione. Trattasi dello *scollamento fra i compiti che il Responsabile è chiamato a svolgere e le competenze di cui lo stesso è generalmente in possesso*.

⁷⁷ E. CARLONI, *L’anticorruzione*, cit., 133.

⁷⁸ Cons. st., Sez. consultiva atti normativi, parere n. 902/2022, ad. 24 maggio 2022. Offre un esame dettagliato di entrambi i pareri resi dalla Sezione consultiva sui decreti attuativi della l. n. 80/2021 A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *federalismi.it*, 27/2022, 186 ss. V. anche l’analisi di P. LOMBARDI, *PIAO e prevenzione della corruzione*, cit.

⁷⁹ Cfr., tra gli altri, il comunicato del Presidente del 2 maggio 2022 che ha autorizzato le amministrazioni tenute all’adozione del Piao e che non avessero già approvato il Ptpct per le annualità 2022-2024 a prorogare la durata del Ptpct 2021-2023, sì da provvedere successivamente all’approvazione del Piao ed evitare il rischio di una duplicazione di deliberazioni (prima sul Ptpct e poi sul Piao). Con il successivo Piano Nazionale Anticorruzione 2022 (delibera n. 7 del 17 gennaio 2023), l’Anac ha, invece, precisato l’ambito soggettivo di applicazione delle norme in materia di Piao, fornito le prime indicazioni sui contenuti della Sottosezione “Anticorruzione e trasparenza” per garantirne l’integrazione con le altre sottosezioni, nonché chiarito le modalità di monitoraggio sull’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e sul funzionamento dello strumento di programmazione (sia, esso, il Ptpct o la Sottosezione “Anticorruzione e trasparenza del Piao”).

⁸⁰ Da ultimo, alla luce della prima esperienza applicativa della normativa in materia di Piao, v. il documento di indirizzo approvato dal Consiglio dell’Anac nell’Adunanza del 23 luglio 2025.

Non basta evocare, in questo caso, il generale e ormai conclamato impoverimento delle competenze all'interno dei comparti amministrativi⁸¹. Bisogna, piuttosto, guardare anche alla specificità dei compiti che la legge impone al Responsabile (*in primis*, l'elaborazione, all'esito di uno *screening* dei rischi corruttivi, della proposta di Ptpct e la verifica circa l'efficace attuazione delle prescrizioni in materia di anticorruzione), per avvederci come gli stessi presuppongano una figura altamente professionalizzata, in possesso di competenze trasversali, non solo e non tanto giuridiche, quanto manageriali e di scienza dell'organizzazione, che gli consentano di espletare al meglio l'attività di *risk assessment* e di gestione del rischio⁸².

Senonché, l'istituzione del Rpc, insieme agli ulteriori adempimenti introdotti con la l. n. 190/2012, è avvenuta a "costo zero"⁸³, secondo una tendenza già sperimentata dal legislatore con il responsabile per la transizione al digitale⁸⁴ e successivamente seguita nell'introduzione di ulteriori figure "specializzate" all'interno delle pubbliche amministrazioni, dal *data protection officer* al referente per la cybersicurezza⁸⁵. Per di più, la l. n. 190/2012 non pare neppure va-

⁸¹ Che comunque contribuisce a pregiudicare il sistema di prevenzione della corruzione, nella misura in cui la sua messa a terra, come abbiamo visto in apertura, coinvolge gran parte del personale che opera all'interno delle pubbliche amministrazioni. Sull'impoverimento delle competenze nei comparti amministrativi v., tra gli altri: S. CASSESE, *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Milano, 2023; A. ZUCARO, *La crisi dei Corpi Tecnici delle Pa nel quadro della crisi delle politiche pubbliche*, in *Riv. giur. mezz.*, 2/2019, 303 ss.; M. RAMAJOLI, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2017, 187 ss. Utili riferimenti anche in S. BATTINI, *Il merit system in Italia. Una dissonanza cognitiva dello Stato*, in *Dir. pubbl.*, 3/2024, 547 ss. e, con specifico riferimento alla carenza di *digital skills* nel personale pubblico, all'interno del lavoro di S. STACCA, *Potere algoritmico. Profili organizzativi del rapporto tra amministrazione e automazione*, in *Dir. pubbl.*, 2/2024, 365 ss.

⁸² Sul punto v., in particolare, G. MARTELLINO, *Il responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT)*, cit., 106, che evidenzia soprattutto la discrasia fra le "particolari e specifiche competenze, con particolare riguardo ai sistemi di 'corporate governance' [...] ed una capacità tecnica per l'espletamento delle attività di gestione di 'risk assesment'" richieste al Responsabile e il fatto che "l'esigenza di inquadrare e specificare le precipue competenze che il RPC dovrebbe possedere per il disimpegno efficiente delle proprie rilevanti attribuzioni non abbia trovato, ad oggi, solidi ancoraggi normativi" (*ivi*, 110). Ravvisa la necessità che "il RPCT abbia competenze tecniche specifiche nell'ambito dei procedimenti di valutazione dei rischi e di predisposizione delle attività di gestione c.d. di *risk management*" anche A. CASABONA, *Compliance e prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, cit., 89. In senso analogo anche M. DELSIGNORE-M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit.

⁸³ L'art. 2 della l. n. 190/2012 contiene, infatti, la clausola d'invarianza finanziaria, prevedendo testualmente che: "Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono allo svolgimento delle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente".

⁸⁴ Che deve essere individuato "fermo restando il numero complessivo di tali uffici [degli uffici dirigenziali]" (così l'art. 17, comma 1, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82).

⁸⁵ Nel caso del *data protection officer* la misura legislativa di riferimento è l'art. 26, comma 2, d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 che contiene, per l'appunto, la clausola d'invarianza finanziaria. Per il referente per la cybersicurezza, invece, la disposizione rilevante è l'art. 8, comma 1, l. 28 giugno 2024, n. 80, ai sensi della

lorizzare in modo adeguato la specificità dei compiti che la stessa attribuisce al Responsabile, tant'è che manca "una compiuta disciplina 'professionale' della figura"⁸⁶ e, guardando agli enti locali, è sancita la tendenziale corrispondenza del Rpc con il Segretario comunale⁸⁷, il quale però, per l'eterogeneità dei compiti svolti (spesso in più comuni), rischia di non trovarsi nelle condizioni organizzative necessarie per l'esercizio fattivo dei compiti attribuiti al Responsabile della prevenzione della corruzione⁸⁸.

Se a questi dati si aggiunge, infine, che le amministrazioni non possono in linea di principio nominare un dirigente esterno per il ruolo di Rpc⁸⁹, allora non sorprende che, nella maggior parte dei casi, gli enti, dovendo individuare il Responsabile all'interno del proprio organico, abbiano finito per conferire l'incarico, pur di ottemperare alla prescrizione di legge, a soggetti sprovvisti delle suddette competenze interdisciplinari o non in grado di esercitarle nel modo migliore possibile, in quello, cioè, funzionale a garantire l'effettività del sistema di prevenzione della corruzione.

Come accaduto nel caso delle altre figure di garanzia richiamate poco sopra⁹⁰, l'istituzione del Responsabile per la prevenzione della corruzione pare, dunque,

quale il referente va individuato "nell'ambito delle risorse umane" e tramite le risorse "strumentali e finanziarie disponibili".

⁸⁶ G. MARTELLINO, *Il responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT)*, cit., 118, il quale, di conseguenza, auspica una riforma della l. n. 190/2012 che delinei le caratteristiche tecnico-professionali e in criteri di individuazione del Responsabile.

⁸⁷ Dal secondo periodo del comma 7 della l. n. 190/2012. Seppur la norma richiami, in alternativa, anche il dirigente apicale, nella prassi la nomina del Segretario comunale è estremamente comune; cfr., al riguardo, A. GRASSO, *La prevenzione della corruzione e la trasparenza nei comuni, nelle province e nelle città metropolitane*, in F. CERIONI-V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, cit., 627 ss.

⁸⁸ Anche considerato che ci si può interrogare circa "lo spazio di autonomia riconosciutogli [al Responsabile] rispetto all'organo che lo ha nominato, con cui può liberamente svolgere i difficili compiti che gli sono affidati in materia di anticorruzione (pena incorrere in responsabilità)" (E. BELLOMO, *Il responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza negli enti locali*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018, 11).

⁸⁹ Come previsto al primo alinea del comma 7 della l. n. 190/2012 e recentemente precisato dall'Anac con il parere del 20 marzo 2024, il quale ha giustificato la preclusione di una nomina esterna del Responsabile sul presupposto che tale incarico debba essere attribuito a un soggetto che abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione. Per questo motivo, "la nomina di un dirigente esterno quale RPCT deve considerarsi come una eccezione, che necessita di una motivazione puntuale, anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge".

⁹⁰ V., con riferimento all'istituzione del responsabile per la transizione al digitale, le osservazioni di S. STACCA, *Potere algoritmico*, cit., che dubita della capacità delle amministrazioni, specie quelle di più piccole dimensioni, di ottemperare all'obbligo in termini non meramente formali. Rispetto al referente per la cybersicurezza cfr., invece, le perplessità manifestate, già sul testo del d.d.l. recante "Disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e di reati informatici" (A.C. 1717), da M. GIANNELLI, *Il contributo dei livelli di governo substatali al raggiungimento degli obiettivi del ddl Cybersicurezza*, in *Riv. it. inf. dir.*, 1/2024, 15 ss., che, alla luce delle difficoltà delle amministrazioni di reclutare personale in possesso

essersi risolta in un adempimento formale aggiuntivo a carico delle pubbliche amministrazioni, un *layer of bureaucracy* piuttosto che una modifica organizzativa efficiente allo scopo di contrastare la *maladministration*⁹¹.

I risvolti si apprezzano proprio sul fronte della “paura della firma”.

In linea con lo “schema difensivo” del prudente appiattimento su prassi consolidate e anelastiche⁹², l’adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza è stata spesso contraddistinta in molti enti, soprattutto in prossimità dell’entrata in vigore della pianificazione anticorruzione, da una previa valutazione del rischio corruttivo appiattita su quella svolta da altre pubbliche amministrazioni. Nonostante gli avvertimenti dell’Anac⁹³, l’analisi di *benchmark*, che dovrebbe consistere in un confronto sistematico fra enti consimili da cui poter trarre spunti utili (per esempio, per l’individuazione degli eventi corruttivi o per la mappatura dei processi organizzativi), si è spesso risolta in una mera attività di “copia-incolla”, che ha portato all’adozione di piani contenutisticamente omogenei, decontestualizzati rispetto alle specifiche caratteristiche organizzative di ogni singola amministrazione⁹⁴. Parimenti numerosi sono stati i casi in cui gli enti, dopo aver adottato un primo Ptpct, vi hanno successivamente fatto riferimento “mediante numerosi rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo”⁹⁵, obliterando così l’obbligo di analizzare preventivamente e costantemente i rischi corruttivi e adattare, sulla base dei risultati, i contenuti del Ptpct.

di *digital skills* (specie in materia di *cybersicurezza*) e del fatto che l’intervento legislativo si muove nell’ambito dell’invarianza finanziaria, prospetta lo sbocco patologico “come avvenuto per i Responsabili per la Transizione digitale (RTD) [...] [del]l’individuazione di personale privo delle necessarie competenze e [di] un conseguente mancato rafforzamento delle Amministrazioni” (*ivi*, 17).

⁹¹ Ne aveva già dato conto l’Anac, all’interno della “Relazione annuale 2014” al Parlamento, rilevando come rispetto a “un livello pressoché generalizzato di adozione e pubblicazione dei PTPC [...] le prime evidenze segnalano che le amministrazioni hanno adempiuto in maniera meramente formale alle disposizioni di legge” (p. 13 della Relazione, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.anticorruzione.it/-/relazione-annuale-al-parlamento-del-2015-relazione>).

⁹² Richiamato da C. cost., 18 gennaio 2022, n. 8, al pt. 2.4 del *Considerato in diritto* quale una delle forme di manifestazione del fenomeno della burocrazia difensiva.

⁹³ Cfr., per esempio, quanto si legge nelle indicazioni metodologiche allegate al PNA 2019 (delibera n. 1064 del 13 novembre 2019).

⁹⁴ Tant’è che A. CASABONA, *Compliance e prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, cit., riporta il caso (cfr. n. 96) di tre comuni con identico Piano triennale di prevenzione della corruzione, due dei quali, privi di un proprio Ptpct, sono stati sanzionati da Anac con la “sanzione reputazionale”.

⁹⁵ Così si legge alla p. 27 del PNA 2019.

Ci pare più che evidente, allora, che la base di tutti questi risvolti patologici⁹⁶, o perlomeno una concausa degli stessi⁹⁷, sia proprio l'assenza di adeguate competenze in capo a chi è tenuto a redigere il Ptpct, ossia il Responsabile della prevenzione della corruzione⁹⁸.

Per completare il quadro delle condotte difensive che il Responsabile può potenzialmente assumere, bisogna poi prendere in considerazione la severità del sistema di responsabilità illustrato nelle pagine precedenti. Quest'ultimo, infatti, potrebbe suscitare una sorta di "effetto paralizzante" sul Rpc, inducendolo a non ottemperare ad alcuni obblighi – per esempio, la segnalazione agli uffici dei procedimenti disciplinari dei nominativi dei dipendenti che non hanno correttamente attuato le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza – al fine ultimo di sottrarsi agli addebiti di responsabilità a proprio carico. Il Responsabile potrebbe, pure, non gestire adeguatamente le segnalazioni ricevute tramite i canali interni previsti dalla disciplina sul *whistleblowing*, sì da evitare, anche in questo caso, le conseguenti responsabilità che gravano sullo stesso in conseguenza dell'emersione di un delitto corruttivo all'interno dell'amministrazione di appartenenza.

In definitiva, l'assetto delle responsabilità a carico del Rpc e l'assenza delle competenze strumentali all'ottemperanza effettiva – e dunque non meramente formale – degli adempimenti in materia di anticorruzione (a partire dall'adozione del Ptpct e, ora, della Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piao), producono non poche conseguenze negative sul sistema di contrasto ai fenome-

⁹⁶ Ma v., comunque, i dati incoraggianti riportati nello studio di F. MONTEDURO-M. LIBURDI-S. MOI, *I piani di prevenzione della corruzione: un bilancio dell'esperienza*, in *Ist. fed.*, 3/2022, 669 ss. Gli A., all'esito di uno studio condotto su un campione di 190 Comuni medio-grandi, rilevano "un lento ma costante miglioramento nel tempo della capacità degli enti analizzati di applicare le logiche del *risk management* in sede di predisposizione dei PTPCT" (ivi, 699).

⁹⁷ A. CASABONA, *Compliance e prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, cit., 95 richiama anche la novità del metodo, essendo l'approccio *risk-based* sconosciuto all'amministrazione italiana, e l'effetto di umana pigrizia' delle amministrazioni. Su quest'ultimo aspetto v., in termini più generali, le osservazioni di S. CASSESE-L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, 2014, 113 riguardo all'incapacità delle amministrazioni di pensare a programmi di *total quality*.

⁹⁸ Come evidenziato da F. MONTEDURO-M. LIBURDI-S. MOI, *I piani di prevenzione della corruzione*, cit., 699, i quali hanno imputato il rallentamento nella corretta attuazione del sistema di prevenzione della corruzione all'assenza, nelle amministrazioni, delle competenze strumentali all'attività di valutazione del rischio, "unitamente alla clausola di invarianza finanziaria contenuta nella legge [190/2012], ai limiti alla spesa per la formazione che all'epoca erano ancora molto forti, al divieto di coinvolgere consulenti esterni nella elaborazione dei PTPCT". Anche G. SIGISMONDI, *La prevenzione della corruzione mediante organizzazione*, cit., 51, rileva che i risultati della prima esperienza applicativa dei Ptpct siano apparsi perfettabili, specialmente "per le difficoltà riscontrate nel definire strumenti omogenei e nel proporre contenuti conformi allo standard internazionale di riferimento".

ni corruttivi che, infatti, rischia di vedere pregiudicato il grado della propria efficacia dalla fenomenologia delle condotte difensive sinteticamente ripercorsa⁹⁹.

4. Spunti conclusivi: sulla necessità di investire sulle competenze e di riallineare il regime di responsabilità sancito dalla l. n. 190/2012 con l'assetto organizzativo del sistema di prevenzione della corruzione

A meno di non voler correre il rischio dell'ineffettività del sistema di prevenzione dei fenomeni corruttivi è, allora, necessario cercare di delineare, in conclusione, alcune direttrici di intervento che possano prevenire il fenomeno della "burocrazia difensiva" sul piano dell'anticorruzione.

La prima, alla luce delle considerazioni da ultimo svolte, risiede nell'*implementazione delle competenze*, anzitutto del Responsabile della prevenzione della corruzione. Il Rpc condivide, infatti, la medesima sorte delle altre figure referenziali via via introdotte nell'organico delle pubbliche amministrazioni (dal responsabile per la transizione al digitale al referente per la *cybersicurezza*), ossia quella di essersi risolto, complice la clausola di invarianza finanziaria che ne ha accompagnato l'introduzione, in un ulteriore onere burocratico al quale i singoli enti hanno dovuto dare adempimento. Tanto ha determinato, nella maggior parte dei casi, l'attribuzione del ruolo di Rpc a soggetti privi di adeguate competenze manageriali e di *risk assessment e management* con conseguenti riflessi sui livelli qualitativi dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza, rivelatisi spesso inidonei a contrastare il fenomeno corruttivo¹⁰⁰.

Un possibile antidoto al problema, oltre a specifici interventi formativi sui quali, a partire dall'introduzione della l. n. 190/2012, si è progressivamente investito¹⁰¹,

⁹⁹ Chiare, in tal senso, le osservazioni dell'Anac all'interno del PNA 2019 riguardo alla richiamata prassi che ha portato alcune amministrazioni ad adottare un unico Ptpct al quale successivamente far riferimento: così facendo "si è eluso lo scopo della norma, che è quello di disporre di uno strumento organizzativo utile, chiaro, comprensibile per intervenire in via preventiva su fattori potenzialmente fonte di rischi corruttivi".

¹⁰⁰ Anche G. MARTELLINO, *Il responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT)*, cit., 120, evidenzia "come a fronte di una corretta adozione formale del piano, maggiori criticità si presentano nel garantire adeguati livelli qualitativi in grado di contrastare il fenomeno corruttivo".

¹⁰¹ Interventi sotto la guida della Scuola Nazionale dell'Amministrazione che assume, ex art. 1, comma 11, l. n. 190/2012, un ruolo centrale nella formazione del personale sui temi dell'etica e della legalità. Preme, in particolare, menzionare la "Comunità di pratica dei Rpct", inaugurata a luglio 2022 in ottemperanza alle indicazioni contenute nel Pnrr, che costituisce un fondamentale strumento per la condivisione e lo scambio di esperienze e, quindi, per realizzare quell'analisi di *benchmark* che, di là dagli sbocchi patologici di cui si è dato conto, si rivela comunque indispensabile nella predisposizione dei Ptpct.

potrebbe risiedere – come è stato ipotizzato¹⁰² – nella previsione di un sistema di *certificazione delle competenze del Responsabile della prevenzione della corruzione*. Si tratterebbe, analogamente a quanto accaduto nel caso del *data protection officer*¹⁰³, di prevedere un meccanismo, pur sempre facoltativo, di rilascio di una certificazione del Rpc tramite l'istituzione di un ente appositamente accreditato. Da qui "l'indubbio vantaggio di fornire un sistema di regolamentazione più nitido"¹⁰⁴ della figura del Responsabile, con significativi risvolti pratico-applicativi (dalla definizione del livello qualitativo delle competenze per svolgere il ruolo di Rpc a una maggiore qualità dei Ptpct che consentirebbe loro di disvelare eventuali disfunzioni del sistema di prevenzione della corruzione)¹⁰⁵.

Parallelamente a iniziative volte a curare la formazione specifica del Rpc, non dovrebbe essere trascurata l'esigenza che sia la *totalità del personale pubblico a beneficiare di effettivi percorsi di formazione in materia di anticorruzione ed etica pubblica*.

Per comprenderne la ragione è sufficiente richiamare le considerazioni svolte in apertura dell'indagine riguardo al complessivo assetto organizzativo del sistema di prevenzione della corruzione. Il Responsabile rappresenta, infatti, solo la "punta dell'iceberg" di un meccanismo di prevenzione della *maladministration* che vede impegnati, nella sua elaborazione e attuazione, i referenti delle aree di rischio, il personale dirigenziale (specie nella fase di mappatura del rischio corruttivo) e, dopo l'entrata in vigore del Piao, anche i responsabili delle altre sezioni e sottosezioni del Piano, nell'ottica di garantire l'integrazione e il coordinamento fra le sue singole componenti. Se, infine, si tiene conto che tutto il personale pubblico può fornire il proprio contributo all'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione tramite la segnalazione al Rpc delle situazio-

¹⁰² V. la proposta di G. MARTELLINO, *Il responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT)*, cit., spec. 122 ss.

¹⁰³ A seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), l'impulso normativo europeo e la promozione di appositi organismi di accreditamento hanno, infatti, favorito una crescita esponenziale di professionisti che hanno scelto di certificare le proprie competenze per il ruolo di Responsabile della protezione dei dati, nonostante il Garante della privacy abbia chiarito che tali certificazioni sono sempre volontarie e mai obbligatorie per ricoprire il ruolo di *data protection officer*.

¹⁰⁴ G. MARTELLINO, *Il responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT)*, cit., spec. 124.

¹⁰⁵ Pur non trattandosi propriamente di un meccanismo di certificazione, pare comunque soddisfare l'esigenza di attestare il possesso delle competenze necessarie allo svolgimento del ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione il "Diploma di esperto in prevenzione della corruzione e della trasparenza", un percorso formativo organizzato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in collaborazione con l'Avvocatura generale dello Stato che si pone l'obiettivo di fornire una formazione specialistica a tutti coloro che interpretano un ruolo di rilievo nell'implementazione dei sistemi di gestione del rischio corruttivo nelle organizzazioni pubbliche.

ni di illecito¹⁰⁶, allora pare più che giustificata, per la rilevanza quantitativa dei componenti della *task force* dell'anticorruzione, l'esigenza di una formazione generalizzata in materia di prevenzione dei fenomeni corruttivi, trasparenza, integrità ed etica pubblica¹⁰⁷.

La complessità sul piano organizzativo del sistema di prevenzione della *maladministration* ci porta poi a individuare, quale ulteriore e ultima direttrice di intervento, la necessità di un *riallineamento del regime di responsabilità sancito dalla l. n. 190/2012 con i profili organizzativi che caratterizzano lo stesso sistema di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità amministrativa*.

Abbiamo, infatti, visto come la struttura plurisoggettiva che connota quest'ultimo non si rifletta sul regime delle responsabilità, le quali ricadono per l'intero sulla figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il Rpc finisce, dunque, per trovarsi stretto in una morsa la cui forza di serraggio è particolarmente significativa, al punto da indurre il dubbio, come abbiamo visto trattando della responsabilità amministrativa, della sua compatibilità con il dettato costituzionale, sia per l'assenza di un titolo d'imputazione soggettiva dell'illecito erariale, sia per la natura esclusivamente punitiva di quest'ultimo. Un "capro espiatorio", abbiamo detto, che paga per le inefficienze che contraddistinguono nel complesso l'organizzazione del sistema di prevenzione della *maladministration* adottato da ciascuna amministrazione.

Per evitare che ciò possa portare a quegli atteggiamenti difensivi di cui si è dato conto (omissioni funzionali a sterilizzare il rischio delle responsabilità sul Rpc) e di cui risente, in termini di complessiva perdita di efficacia ed efficienza, l'intero sistema di prevenzione della corruzione, sembra allora imprescindibile ridurre la presa sulla figura del Rpc, scaricando sull'intera *task force* dell'anticorruzione perlomeno una porzione delle responsabilità¹⁰⁸. Del resto,

¹⁰⁶ Invoca il recupero del "ruolo, quello del pubblico impiegato, che in tempi meno recenti – e in modo forse retorico, ma non privo di forza evocativa – veniva definito come posto al servizio esclusivo della Nazione" G. SIGISMONDI, *La prevenzione della corruzione mediante l'organizzazione*, cit., 69.

¹⁰⁷ V., da ultimo, la direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 15 gennaio 2025 sulla "*Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti*" che ha individuato l'obiettivo di 40 ore di formazione annuale per tutto il personale delle pubbliche amministrazioni, a partire dal 2025, (anche) in materie (a formazione obbligatoria) che consentano "un rafforzamento continuo e progressivo di una serie di principi e valori in grado di favorire quel cambiamento culturale e quella crescita personale che portino a una sostanziale modifica dei comportamenti nei contesti di lavoro e, di rimando, nella società" (tra queste materie sono, per l'appunto, ricomprese: la prevenzione della corruzione, la trasparenza, l'integrità ed etica pubblica, insieme all'inclusione, la parità di genere e il contrasto alla violenza, ma anche la gestione della *privacy* e, per estensione, la sicurezza nei luoghi di lavoro).

¹⁰⁸ Se non sulla stessa amministrazione, almeno per quanto concerne quelle carenze organizzative che hanno reso possibile la commissione del delitto corruttivo. Sulla rilevanza delle regole e dell'ambiente or-

“il coinvolgimento di più soggetti nella prevenzione della corruzione dovrebbe portare a ritenere l’intero apparato amministrativo responsabile o quantomeno corresponsabile del proprio comportamento e del mancato raggiungimento del risultato”¹⁰⁹.

Certo, si potrebbe obiettare che in un sistema così complesso non sia sempre agevole individuare, ancor prima del soggetto direttamente responsabile, quello a cui imputare il comportamento illecito. Dovendo, però, attenerci al piano strettamente giuridico, ciò non può costituire una valida giustificazione per pretermettere i canoni tradizionali di accertamento della responsabilità – che richiedono che il soggetto responsabile sia colui che ha il potere di fare, l’obbligo di adempiere e dunque il dovere di rispondere delle proprie azioni¹¹⁰ – e concentrare sul Responsabile tutte le colpe organizzative della pubblica amministrazione a cui appartiene.

ganizzativo nel sistema delle responsabilità pubbliche v., di recente, M. FALCONE, *La rilevanza dei profili organizzativi nel sistema delle responsabilità pubbliche*, cit.

¹⁰⁹ C. SERENI LUCARELLI, *Prevenzione della corruzione e responsabilità per danno erariale*, cit., 58.

¹¹⁰ In questo senso L. TORCHIA, *La responsabilità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2000, 1451 ss. (richiamata sempre da C. SERENI LUCARELLI, *Prevenzione della corruzione e responsabilità per danno erariale*, cit., 57).