

Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità

Di Raffaele Cantone (Vita e pensiero, Milano 2023)

Recensione di Francesco Merenda

Il volume di Raffaele Cantone propone un'analisi dettagliata e articolata del fenomeno della corruzione, avvalendosi di un approccio interdisciplinare.

La scelta di scrivere un libro sulla corruzione in un periodo di disinteresse generale verso tale argomento si configura come una sfida notevole. L'opera approfondisce il tema con grande rigore intellettuale, evidenziando anche quegli aspetti problematici che, nel corso di questo decennio, hanno ostacolato l'effettiva implementazione della politica anticorruzione.

Si evincono tre blocchi principali: la prima parte di analisi sulla corruzione e la sua evoluzione storica (pp. 15-66); la seconda parte relativa alle modalità di manifestazione e rilevamento del fenomeno (pp. 67-110); infine, la terza parte si sofferma tanto sulla repressione quanto sulla prevenzione della corruzione (pp. 111-191).

Una questione che emerge con chiarezza sin dalle prime pagine concerne l'evoluzione dell'anticorruzione nell'ordinamento italiano, che ha conosciuto fasi alterne. L'autore delinea un quadro in cui si registra una tendenza al disinvestimento nella prevenzione della corruzione (pp. 10-13). Questa tesi è avvalorata da una serie di interventi legislativi che hanno depotenziato alcuni istituti della legge n. 190 del 2012. Tali mutamenti sono stati rilevati nel periodo 2018-2023, anni in cui i Governi nazionali hanno adottato un atteggiamento di riduzione degli sforzi nella lotta alla corruzione e alla *maladministration*.

La questione assume particolare evidenza nello scenario del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), all'interno del quale le misure amministrative di prevenzione vengono considerate un fattore che contribuisce significativamente all'aumento dell'eccessiva burocrazia e persino alla facilitazione di fenomeni corruttivi.

Nella sezione dedicata alla multiformità della corruzione (pp. 67-89), l'analisi delle diverse forme di corruzione permette di comprendere che la natura di questo fenomeno non è univoca.

Tra gli aspetti che emergono con maggiore evidenza, si evince il nesso tra le politiche anticorruzione e quelle relative ad altri ambiti. Tale indirizzo si inserisce coerentemente nell'evoluzione recente del quadro normativo anticorruzione a livello europeo e internazionale, soprattutto in considerazione della prossima direttiva europea in materia.

112 Il terzo blocco del volume è incentrato sulle strategie di contrasto e prevenzione, sull'impianto organizzativo e sugli attori che, a vario titolo, intervengono nel vasto panorama dell'anticorruzione. In linea con il recente dibattito sull'abolizione del reato di abuso di ufficio, nel testo si evidenziano le differenze tra azione punitiva/repressiva e le misure amministrative adottate per contrastare tali condotte. Si sostiene inoltre che questo approccio, sebbene necessario, si sia dimostrato insufficiente nel passato e continui a esserlo anche oggi, ragion per cui è necessario ricorrere al sistema di prevenzione e alle sue regole.

Cantone individua i tre pilastri portanti di un sistema di prevenzione della corruzione: la responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche; la trasparenza; l'integrità dei funzionari pubblici. Oltre alla descrizione degli strumenti e delle regole poste a presidio di queste tre aree, l'aspetto più interessante è la lettura per ciascuna di esse proposta da chi scrive.

L'autore sostiene infatti che una efficace politica anticorruzione non può che coinvolgere i soggetti che rivestono il doppio ruolo di destinatari e promotori di tali misure: le pubbliche amministrazioni. La trasparenza è intesa come un mezzo che assume molteplici finalità, tra cui spicca la promozione di un diverso rapporto tra la cittadinanza e l'apparato amministrativo, favorendo il controllo e la partecipazione democratica. Per quanto riguarda l'integrità del personale, viene operata una netta distinzione tra le misure di imparzialità soggettiva e quelle orientate a: *«rafforzare i requisiti di idoneità morale necessari per esercitare le funzioni pubbliche»* (p. 156). Questa impostazione dà luogo a un'idea di integrità pubblica in cui l'imparzialità del personale si collega con la promozione di condotte efficienti e orientate alla buona amministrazione.

Nella parte conclusiva, l'autore si sofferma sia sugli effetti positivi della legislazione italiana anticorruzione che sulle problematiche ad essa associate. La disamina si concentra, da un lato, sulle criticità che affliggono le pubbliche amministrazioni odierne e, dall'altro lato, considera anche quelle chiavi di lettura che tentano di sminuire l'approccio preventivo, arrivando persino a riconoscere a esso responsabilità infondate, come il mancato sviluppo della semplificazione, la digitalizzazione e l'ammodernamento del settore pubblico (p. 182).

Cantone conclude con una riflessione fondamentale: la questione principale risiede nella mancanza o nella debolezza della legalità in seno alla società, nella sfera pubblica e, persino, in un pezzo della pubblica amministrazione stessa.

La lettura del volume di Raffaele Cantone conduce dunque alla consapevolezza che la questione della corruzione persiste nel presentare problemi sia consolidati che emergenti, tra cui la corruzione transfrontaliera.

Il concetto di legalità, che funge da filo conduttore nell'opera, rappresenta il fondamento delle istituzioni pubbliche nella lotta contro la corruzione (p. 189). Promuovere la cultura della legalità sembra essere, nell'attuale contesto socio-politico, un'esigenza impellente. L'opera va oltre la mera analisi dell'evoluzione della corruzione, promuovendo una maggiore consapevolezza nei lettori riguardo al fatto che la perdita di fiducia nella legalità incide non solo sullo sviluppo della corruzione, ma anche sull'indebolimento del tessuto democratico stesso.

113

Bibliografia

- E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023.
F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè editore, Milano, 2008.