

Briglie strette e attrazione del vuoto. Le politiche di contrasto alla corruzione amministrativa in Italia tra «paradigma del controllo» e «retorica d'integrità»¹

Tiziana Alti
Cristina Barbieri

1. Introduzione: i comportamenti corruttivi e i loro meccanismi di controllo

Il fenomeno della corruzione amministrativa può essere riconosciuto attraverso i comportamenti che lo configurano e i relativi meccanismi di controllo, a partire dai reati previsti dal codice penale per proteggere il buon andamento amministrativo. I codici penali convergono nell'individuare relazioni di scambio, realizzate attraverso rapporti occulti con terzi, che producono un indebito vantaggio al pubblico ufficiale, in diversi modi procurato.

I sistemi giuridici prevedono anche un altro tipo di vincoli e obblighi all'azione amministrativa, con l'esplicito fine di prevenire relazioni corrotte. Le violazioni, in questo caso, sono i mancati adempimenti, che vengono sanzionati perché vanificano la prevenzione perseguita. Per esempio, in Italia, rientra in questo tipo di meccanismi di controllo l'obbligo di adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e trasparenza².

I comportamenti amministrativi che costituiscono la cosiddetta *maladministration* (giustapposta alla buona amministrazione) non sono reati né mancati adempimenti di legge. Includono diversi aspetti di inefficienza dell'attività amministrativa, ad esempio l'erogazione di servizi e prestazioni inadeguati, o l'ingiustificata onerosità dei procedimenti. Il concetto è vasto e allude a comportamenti e atteggiamenti, ma anche a condizionamenti capaci di influenzare impropriamente l'operato dell'amministrazione stornandolo dalla funzione ben condotta³.

I problemi di analisi, di misurazione e di comparazione del fenomeno corruttivo, così come definito dal sistema penale, sono numerosi⁴. Le sentenze di condanna costituiscono la «punta dell'iceberg»

del fenomeno perseguito e possono essere un indicatore della capacità di perseguirlo più che della sua entità. «L'altra faccia della medaglia» della corruzione penalmente perseguita è una efficacia di deterrenza per timore della pena.

Il repertorio preventivo travalica l'ambito penale, e comprende anche norme la cui violazione implichi sanzioni di tipo amministrativo e disciplinare. In questo caso l'«altra faccia della medaglia» riguarda la pratica puntuale degli adempimenti prescritti e la loro efficacia preventiva.

40 L'altra «faccia della medaglia» della mala-amministrazione è una adeguata capacità amministrativa, ma anche la forza di condizionamento di un sistema dei valori (interno all'organizzazione e socialmente diffuso) generante standard di etica pubblica condivisi dagli attori amministrativi.

Il riconoscimento della corruzione e il suo stigma si sviluppano nei processi storici di modernizzazione burocratica e poi di costituzionalizzazione, che introducono principi impersonali e universalistici⁵, fondanti una originaria struttura di valori nel rapporto tra Stato e società (concepita – progressivamente – come composta di cittadini «uguali» davanti allo Stato e alla legge).

L'evoluzione degli assetti amministrativi in contesti diversi e nel tempo contribuisce a forgiare due ideologie di contrasto alla corruzione. Un'ideologia – propriamente burocratica – si preoccupa di incanalare strettamente i comportamenti amministrativi attraverso un sistema preventivo di controllo dell'agire, per proteggere i fini politici e pubblici da resistenze premoderne e devianti⁶. Una seconda ideologia – che è un'evoluzione della prima – insiste sulla sfera dei convincimenti di ordine morale che orientano la deontologia professionale dell'amministratore pubblico, connessi al sistema di valori dominante del contesto politico-istituzionale e socio-culturale di cui l'amministrazione è parte.

Reprimere penalmente comportamenti corrotti caratterizza, invece, entrambi i paradigmi e tutti i sistemi di anticorruzione, anche se i divieti variano da paese a paese e nel tempo.

L'esercizio che stiamo conducendo è funzionale a porre e a mettere a confronto due paradigmi di contrasto alla corruzione: il paradigma che chiamiamo del controllo e il paradigma che chiamiamo dell'integrità. Nel prossimo paragrafo li porremo in comparazione. Nel paragrafo successivo descriveremo lo sviluppo, le caratteristiche principali e gli istituti del sistema di politiche di contrasto alla corruzione in Italia. Nel quarto paragrafo riconduciamo quel sistema al paradigma del controllo e ne sosteniamo l'alto grado di approssimazione. Da ultimo definiamo «retorica dell'integrità» l'attitudine a invocare il paradigma dell'integrità,

per l'esigenza di allentare o di modificare le «briglie» del paradigma del controllo, senza entrare nel merito delle condizioni che possano rendere efficace un modello di comportamento amministrativo «integro».

2. La corruzione amministrativa e le politiche di contrasto. Due paradigmi a confronto

L'enfasi ideologica del paradigma dell'integrità è sulle condizioni in grado di produrre e sostenere i valori che si traducono in una buona amministrazione sia nell'ambiente sociale (proprietà 1 in tab.1) sia nella cultura amministrativa (proprietà 2 in tab.1). Il comportamento dei funzionari pubblici «integrati» viene supposto come guidato da un dato orizzonte di valori condivisi e la società di riferimento è ritenuta sufficientemente pervasa da un'attitudine collettiva favorevole a quelle condotte valorialmente orientate e pronta a sanzioni collettive morali verso condotte devianti. Il sistema anticorruzione che approssima il paradigma dell'integrità si adopera a sostenere questi condizionamenti ambientali e i loro effetti e considera i reati accertati come falle nel tessuto del sistema di integrità che esso presuppone. La funzione e professione del *civil servant* si fonda sulla fiducia verso gli attori dei processi amministrativi (proprietà 3 in tab.1), salvo prova contraria.

Il paradigma dell'integrità prevede che l'amministrazione sia un'organizzazione etica. Le organizzazioni di natura etica sono ben tipizzate da Amitai Etzioni (che le chiamava organizzazioni normative)⁷. In esse si fa tipicamente (o meglio idealtipicamente) ricorso a risorse morali e simboliche (proprietà 4 in tab.1) per indurre comportamenti impegnati, motivati da convinzioni e caratterizzati da adesione volontaria (proprietà 5 in tab.1)⁸.

La fiducia nell'integrità, ma anche nella competenza dei funzionari è connessa a consistenti margini di discrezionalità e di autonomia del ceto amministrativo dal ceto politico⁹, o meglio a un rapporto di potere equilibrato. Il paradigma implica prestigio sociale e salienti risorse di competenza e di influenza del ceto amministrativo apicale nel rapporto col ceto politico (proprietà 6 in tab.1).

L'introduzione di sistemi complessi e molto strutturati di prevenzione della corruzione, associati a procedure e meccanismi di controllo imposti da organismi esterni sull'agire amministrativo è – per definizione – antitetica al paradigma dell'integrità perché circoscrive detto margine di discrezionalità e si contrappone alla credenza che lo fonda, minando

l'enfasi sulla professionalità e sull'integrità a vantaggio della conformità¹⁰ (proprietà 7 in tab.1); per loro natura questi sistemi veicolano una dose di cattiva fede nei confronti di chi detiene una carica pubblica, mettendo, così, in dubbio la sua capacità di autoregolarsi riflessivamente e di assumere le responsabilità associate al proprio ruolo¹¹.

42

Il paradigma dell'integrità prevede, per sua natura, codici etici, e gli unici tipi di precetti preventivi a cui è interessato sono quelli che sollecitano la responsabilità di segnalazione di anomalie e falle nel sistema di integrità (in particolare: l'istituto del *whistleblowing*) e quelli che attengono alla visibilità verso l'esterno, come modo di rendicontazione pubblica del proprio comportamento responsabile (proprietà 8 in tab.1). La trasparenza verso l'esterno è connessa all'esibizione della propria integrità e dei buoni processi (c.d. *accountability*).

Tab. 1 - Il paradigma dell'integrità e il paradigma del controllo

PARADIGMA DELL'INTEGRITÀ	PARADIGMA DEL CONTROLLO
1. <i>Civismo sociale diffuso</i>	1. <i>Ambiente sociale favorevole a relazioni corrotte (o percepito tale)</i>
2. <i>Forte cultura amministrativa etica</i>	2. <i>Debole cultura amministrativa etica</i>
3. <i>Fiducia verso gli attori dei processi amministrativi</i>	3. <i>Sfiducia verso gli attori dei processi amministrativi</i>
4. <i>Prevalente uso di risorse del potere simbolico in funzione preventiva</i>	4. <i>Prevalente uso di risorse del potere coercitivo in funzione preventiva</i>
5. <i>Compliance collaborativa e impegnata</i>	5. <i>Compliance alienata, con rischio di comportamenti difensivi e formalistici</i>
6. <i>Alta autonomia nel rapporto di potere tra ceto politico e ceto amministrativo</i>	6. <i>Bassa autonomia nel rapporto di potere tra ceto politico e ceto amministrativo</i>
7. <i>Bassa regolazione</i>	7. <i>Alta regolazione</i>
8. <i>Istituti tipici: codici etici, formazione, whistleblowing, strumenti di trasparenza per la rendicontazione pubblica</i>	8. <i>Istituti tipici: organismi di controllo, strumenti di pianificazione e risk management</i>

Il paradigma del controllo insiste su condizionamenti organizzativi di tipo costrittivo in funzione preventiva (proprietà 4 in tab.1) e non ha nessuna fiducia (proprietà 3 in tab.1) in valori e condizionamenti etici interni (proprietà 2 in tab.1) e ambientali (proprietà 1 in tab.1) sull'agire amministrativo. L'anticorruzione intesa come controllo tende a ridurre la discrezionalità dell'agente amministrativo anche nel rapporto di potere col ceto politico (proprietà 6 in tab.1).

L'approccio del controllo provoca idealtipicamente una *compliance*, o disposizione all'obbedienza – per dirla ancora con Etzioni – di tipo alienativo e svogliato (proprietà 5 in tab.1), tanto più quanto più i comandi sono percepiti come coercitivi. Induce, di conseguenza, a un rispetto delle regole di tipo formale, per non incorrere in sanzioni¹². Prevede inoltre istituti e istituzioni finalizzate a complicare la vita e l'ambiente ai corruttori, calcolando i rischi e pianificando le contromisure (proprietà 8 in tab.1). Gli istituti della trasparenza sono interpretati come una forma di controllo sociale sull'operato amministrativo potenzialmente deviante.

I due paradigmi erano riconoscibili anche in un'indagine OECD delle «carte dei valori» dei diversi sistemi amministrativi¹³. L'indagine distingueva due tipi di «infrastruttura etica»: un approccio aderente alle procedure amministrative e ai meccanismi di controllo (*compliance based*), contrapposto ad un approccio volto a incoraggiare e valorizzare i comportamenti corretti (*integrity based*). L'«infrastruttura etica» *integrity based*, considerata preferibile, è stata promossa attraverso le organizzazioni internazionali¹⁴, enfatizzando anche il principio della trasparenza e della rendicontazione pubblica. Per alcuni paesi si trattava di un paradigma tradizionale da alimentare, per altri era un cambiamento radicale.

43

3. Il sistema di contrasto al fenomeno della corruzione in Italia

Il sistema politico e sociale italiano si caratterizza per un alto grado di corruzione percepito e rilevato. Tra i condizionamenti all'agire amministrativo non mancano reti criminali stabilizzate¹⁵. La storia del sistema amministrativo italiano è caratterizzata da un debole processo di modernizzazione durante la costruzione dello Stato e una fragile istituzionalizzazione¹⁶. Il tacito «scambio tra sicurezza e potere»¹⁷, che ha permesso a lungo alla classe politica di tenere il controllo delle decisioni politico-amministrative, offrendo garanzie di inamovibilità e di carriera ai dirigenti amministrativi, ne ha indebolito prestigio, capacità gestionali, responsabilità e potere¹⁸.

L'influenza internazionale e l'adesione dell'Italia a iniziative legislative intergovernative hanno inciso in modo marcato sulla realizzazione della strategia anticorruzione adottata dal nostro paese, orientando il legislatore e il quadro regolamentare complessivo.

Il quadro giuridico-istituzionale intergovernativo prevede numerose iniziative, alcune a carattere vincolante, prima tra tutte la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) aperta alla firma a Merida nel 2003 (l. n. 116/2009), cui aderiscono tutti i paesi europei e

numerosi altri (191 Stati e l'Unione europea). Al trattato UNCAC hanno fatto seguito altre iniziative normative, tra cui la disciplina europea sul *whistleblowing* del 2019¹⁹.

A supporto delle intese raggiunte in sede di cooperazione internazionale per il contrasto alla corruzione sono stati istituiti nei singoli paesi aderenti organismi di coordinamento e monitoraggio degli impegni presi in sede internazionale, che assumono la funzione del controllo dei processi²⁰. La tensione è verso il paradigma dell'integrità, che rappresenta lo scopo, mentre il paradigma del controllo costituisce il mezzo.

44 L'Italia ha pienamente aderito all'impostazione preventiva, adottando gli strumenti organizzativi di *risk management* e creando una Autorità indipendente di prevenzione della corruzione amministrativa (d'ora in poi ANAC)²¹.

L'adeguamento più importante del sistema di politiche anticorruzione è avvenuto attraverso l'emanazione della l. n. 190/2012 che, coerentemente con gli impegni assunti a livello internazionale, prevede la pianificazione di misure volte alla neutralizzazione del fattore corruttivo in ogni ente pubblico, in base alle specificità del contesto, scopi istituzionali e caratteristiche strutturali. L'impianto preventivo della legge di contrasto alla corruzione è accompagnato da modifiche del codice penale, che aggravano le pene previste per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione e introducono nuove fattispecie, ma il quadro di interventi previsti dalla l. n. 190/2012 comprende soprattutto ruoli di verifica e controllo da parte di soggetti interni o organismi esterni (alta regolazione: criterio 7 in tab.1). Il complesso sistema anticorruzione concepito dalla l. n. 190/2012 si compone di una serie di strumenti – sempre nel solco delle indicazioni dettate dalla Convenzione UNCAC – che richiedono nuove procedure, regole e ruoli, e l'introduzione di nuovi istituti brevemente descritti in tab. 2.

Tab. 2 - Gli istituti del sistema anticorruzione in Italia

PIANI DI PREVENZIONE: sono strumenti di programmazione realizzati con modalità «a cascata» partendo dall'atto di indirizzo – Piano Nazionale Anticorruzione²² – emanato da ANAC (ogni tre anni, con aggiornamento annuale), sulla base del quale le amministrazioni elaborano un proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), idoneo ad individuare i principali rischi di corruzione, i relativi rimedi, le misure di contrasto²³; il Piano è adottato dall'organo di indirizzo, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

ISTITUTI DELLA TRASPARENZA: nella versione italiana il principio della trasparenza si ritiene realizzato attraverso il diritto a sollecitare obblighi di pubblicazione, nonché dal diritto di accesso a tutte le informazioni che riguardano le strutture burocratiche pubbliche e la loro attività, sia da parte dei diretti interessati (a specifici procedimenti amministrativi), sia come «diritto a conoscere» senza che vi sia necessità di requisiti soggettivi o presupposti (accesso civico e generalizzato)²⁴.

ISTITUTI RELATIVI ALLA SUSSISTENZA DI CONFLITTI DI INTERESSE: il conflitto di interesse²⁵ costituisce potenziale minaccia all'imparzialità dell'agente pubblico perché rende possibile il manifestarsi di interessi privati del soggetto che potrebbero sviare le sue azioni e decisioni dal puro perseguimento dell'interesse pubblico. L'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi va dichiarata all'atto di assegnazione dell'incarico o dell'ufficio, mentre la sussistenza, anche potenziale, genera l'obbligo di comunicazione tempestiva al superiore gerarchico o di astensione dall'attività in questione.
CODICI DI COMPORTAMENTO²⁶: il testo unico sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche del 2001²⁷ richiama i doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico che sono alla base del codice di comportamento generale applicato a tutti i dipendenti pubblici²⁸, sulla base del quale i singoli enti emanano atti integrativi e specifici, contenenti disposizioni di condotta, la cui violazione è causa di responsabilità disciplinare²⁹.
DISCIPLINA DEGLI INCARICHI: al pubblico impiegato viene richiesto un servizio esclusivo³⁰ ed è pertanto limitata e soggetta a valutazione e autorizzazione l'attività esterna, in special modo se retribuita³¹; uno speciale divieto allo svolgimento di incarichi interni (commissioni, gestione finanziaria, affidamenti) si applica a coloro che sono stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione³².
ISTITUTI PER EVITARE IL PANTOUFLAGE – REVOLVING DOORS – PORTE GIREVOLI: la disciplina degli incarichi vietati si estende al tempo successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, per evitare che la posizione dominante del pubblico dipendente possa preconstituirsì in un vantaggio, in vista di incarichi futuri da parte di soggetti destinatari dei procedimenti a sua cura; pertanto, nei tre anni successivi al termine dell'impiego è vietato svolgere attività professionale presso tali soggetti³³.
WHISTLEBLOWING: il termine non è facilmente traducibile ma il suo significato è chiaro: è la segnalazione di reati o irregolarità di cui si viene a conoscenza nel luogo di lavoro. È protetto da normative che tutelano chi denuncia evitando che possa subire ritorsioni³⁴.
ROTAZIONE: la misura preventiva (ordinaria)³⁵ prevede l'assegnazione del funzionario e del dirigente a un diverso ufficio, trascorso un determinato periodo di tempo, ed è rivolta in particolare a coloro che ricoprono funzioni più esposte al rischio di corruzione, così come identificate dal Piano di prevenzione³⁶.
RESPONSABILE ANTICORRUZIONE (RPCT): è il soggetto individuato dall'organo di indirizzo tra i dirigenti in ruolo, cui viene affidato l'incarico di predisporre il PTPCT, verificarne l'attuazione, sottoporlo agli organi di indirizzo per l'approvazione, segnalare eventuali inadempimenti all'Organismo Indipendente di Valutazione³⁷. Nel caso si verifichi un fatto di corruzione, egli/ella può difendersi dalle responsabilità di tipo dirigenziale e disciplinare legate alla sua funzione dimostrando la corretta e completa attuazione delle misure anticorruzione previste.
FORMAZIONE IN MATERIA DI CORRUZIONE E TRASPARENZA³⁸: fa parte delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT ed è rivolta a tutto il personale, in particolare a quello individuato dal RPCT tra coloro che operano nei settori più a rischio, per acquisire conoscenze di base sui principi generali di legalità, sui contenuti del codice di comportamento e conoscenze specifiche in relazione al ruolo ricoperto.

Nel tempo, le competenze e gli ambiti di intervento affidati dalla l. n. 190/2012 all'Autorità indipendente anticorruzione si sono progressivamente estesi: ANAC ha assunto il ruolo di perno del sistema preventivo, assumendo poteri di vigilanza, ispettivi e sanzionatori, nonché una forte

funzione di indirizzo, consulenza e regolazione, allineandosi così alle prerogative individuate in ambito internazionale.

Gli istituti sopra elencati occhieggiano a entrambi i paradigmi dando origine – come tutti i sistemi anticorruzione – ad un sistema ibrido che, tuttavia – al di là di alcuni istituti e di una parte della retorica che lo accompagna – è particolarmente lontano dal paradigma dell'integrità³⁹.

4. Caso italiano e paradigma del controllo

46

Gli strumenti principali che compongono il sistema anticorruzione attualmente in vigore in Italia sono accomunati da un principio di prevenzione, ispirato dai documenti di cooperazione internazionale, ma anche dalla sfiducia verso gli anticorpi culturali e sociali del paese. I presidi alla corruzione guardano a una concezione estesa di corruzione, che travalica le fattispecie di reato e si propongono di innestare vincoli di tipo organizzativo e procedurale per un contenimento progressivo di tutte le forme del fenomeno.

Il sistema anticorruzione italiano quando prevede istituti propriamente riconducibili a vincoli di carattere etico/morale tende a trasformarli in precetti, modificandone la caratteristica originaria. In particolare, il codice di comportamento – lungi dall'essere una forma spontanea di istituzionalizzazione di comportamenti etici condivisi in una organizzazione – assume rilievo giuridico in rapporto alle possibili violazioni dei doveri in esso contenuti e alle sanzioni collegate⁴⁰.

I codici di comportamento sono così concepiti come se potessero riuscire nel compito inverosimile di regolamentare eticamente ogni azione organizzativa, mentre entro la loro cornice si verificano, di necessità, innumerevoli situazioni quotidiane che implicano margini di scelta e la necessità di appellarsi a valori individuali e collettivi non codificati, cioè non previsti dal codice. Nel paradigma dell'integrità i codici di comportamento implicano l'uso di discrezionalità guidato da principi etici⁴¹, nel paradigma del controllo sono obblighi procedurali funzionali a fissare limiti.

L'immissione «per decreto» di un nutrito pacchetto di adempimenti comprende le attività formative, anch'esse obbligatorie. La natura della formazione diviene un ibrido tra l'intento di creare nel tempo attitudini all'integrità e alla responsabilità e la propagazione dei precetti del sistema del controllo⁴².

Nel sistema italiano di contrasto alla corruzione è modesta quella propensione, propria del paradigma dell'integrità, che prevede l'attivazione spontanea di amministratori ispirata e sostenuta da valori propri e dell'ambiente sociale verso adempimenti non previsti da alcun mansionario. Questa propensione è riconoscibile, in particolare, nell'istituto del *whistleblowing*. L'istituto appare eccentrico nel nostro paese perché i valori amministrativi e sociali vigenti vedono ogni «spia» in modo negativo, quale che sia il reato di cui è delatrice, mostrandosi più tolleranti con gli illeciti che con la denuncia degli illeciti.

Fatto salvo l'istituto del *whistleblowing*, scarsamente usato e compreso, in Italia gli strumenti operativi concorrono a realizzare politiche di controllo, anche quando sono teoricamente tipici del paradigma di integrità (formazione e codici di condotta) e nonostante il processo di importazione di un paradigma dell'integrità. Anche la trasparenza amministrativa, che riveste un ruolo primario nella promozione della cultura dell'integrità, assume più facilmente la funzione di «[...] favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1 d.lg. n. 33/2013).

47

Il modello italiano è ispirato poi da intenzioni pedagogiche – generare comportamenti virtuosi che gradualmente divengano spontanei – ma resta di tipo *top-down*, *command and control*, senza avere l'efficacia autoritaria dei sistemi *command and control* di Hong Kong e di Singapore⁴³.

5. La retorica dell'integrità

La prossimità al paradigma del controllo di un sistema anticorruzione non significa reale capacità di controllo, cioè efficacia nel contenimento della corruzione.

In primo luogo, può accadere che l'insieme degli istituti del controllo adottati rimangano solo sulla carta.

Per esempio, la coerenza tra la regolazione del conflitto di interesse e la sua implementazione differisce da paese a paese. In molti casi è alta (ad esempio in Francia), in alcuni è media o bassa (ad esempio in Danimarca). Il caso italiano spicca per mancanza di coerenza tra regolazione formale (alta) e attivazione degli istituti di controllo (quasi nulla). Un forte distacco tra forma e sostanza viene rilevato anche in relazione all'istituto delle «porte girevoli»⁴⁴.

In secondo luogo, quand'anche gli istituti del controllo vengano messi davvero «a terra», possono risultare inefficaci.

Ad ogni modo, quale che sia il livello di contenimento del fenomeno corruttivo ascrivibile alle politiche in corso, nemmeno i più convinti assertori della capacità pedagogica di un paradigma del controllo (tra i quali non ci annoveriamo) sosterebbero che il processo educativo abbia ormai prodotto in Italia una sostanziale trasformazione, sia della cultura etica interna alle amministrazioni, sia di quella diffusa nel tessuto politico e sociale, e originato condizioni coerenti con il paradigma dell'integrità (criteri 1 e 2 in tab.1). Per dirla con Alberto Vannucci, «in sostanza, per un verso negli ultimi anni sono rimaste propizie le occasioni di corruzione, per l'altro non sembrano rafforzati i criteri culturali e sociali di “riconoscimento morale” delle condotte virtuose»⁴⁵.

Una questione interessante è l'attuale grado di autonomia dei vertici amministrativi dal ceto politico (criterio 6 in tab.1), anche se è terreno che l'indagine empirica deve ancora arare⁴⁶.

Sotto questo profilo si ravvisano recenti cambi di rotta nell'attribuzione di responsabilità e margini di discrezionalità in capo al funzionario pubblico, al fine di consentire la realizzazione delle opere finanziate con le risorse del PNRR⁴⁷. La revisione della normativa in materia di appalti (d.lg. 36/2023) incide sulle procedure di scelta del contraente accelerandole, innalza la soglia di valore economico al di sotto della quale è possibile procedere per gli affidamenti diretti e modifica i principi-guida generali. Il principio del risultato, il principio della fiducia e dell'accesso al mercato assumono valore interpretativo dell'intera norma. Si noti che il principio della fiducia è un chiaro richiamo al paradigma dell'integrità, in contrapposizione al paradigma del controllo⁴⁸.

Le iniziative, mosse dall'intento di semplificare e rendere più efficiente l'attività amministrativa attraverso l'allentamento dei controlli, sono state accompagnate da richiami alla responsabilità e all'integrità dell'azione amministrativa.

L'utilizzo dei fondi PNRR da parte delle amministrazioni italiane è, infatti, un punto di snodo perché, da un lato, l'incremento del denaro in circolazione negli enti pubblici aumenta il rischio corruttivo⁴⁹, e, dall'altro, la tensione al risultato dell'investimento e la necessità di utilizzare le risorse economiche nelle tempistiche predefinite dal Piano (2026) esige prassi operative rapide e snelle e spinge a ridimensionare gli strumenti di presidio, con riferimenti retorici al paradigma dell'integrità.

Il PNRR è anche un acceleratore della digitalizzazione dei processi amministrativi⁵⁰, inclusa la gestione del ciclo di vita dei contratti, attraverso piattaforme interoperabili, che rendono possibile la verifica delle procedure da parte di diversi controllori in tempo reale. È una nuova

via di controllo, non è la generazione di una cultura della trasparenza propria del paradigma dell'integrità, che implica un'adesione morale al principio dell'*accountability*.

È evidente, infine, che le possibilità di controllo aumentano esponenzialmente attraverso la gestione dei dati in un'unica piattaforma: Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici. Ma aumentare il potere di chi controlla non è accrescere le prospettive del paradigma dell'integrità.

6. Conclusione

49

Si riconoscono due paradigmi di contrasto alla corruzione amministrativa, che abbiamo chiamato dell'integrità e del controllo. Ad essi i sistemi di contrasto alla corruzione di ciascun paese si approssimano – più o meno e nel tempo – pur rimanendo tutti tendenzialmente ibridi.

Il paradigma dell'integrità vive grazie a potenti condizioni di contesto e consistenti spazi di autonomia all'agire amministrativo, storicamente istituzionalizzati. La sua ideologia enfatizza le credenze di tipo etico-simbolico che in quei contesti si sviluppano e la loro interiorizzazione da parte dei funzionari pubblici e degli altri incaricati di un pubblico servizio.

Il paradigma del controllo prescinde da una situazione di contesto favorevole ad un comportamento condiviso come «integro», anzi ne presume una sfavorevole, fondandosi, quindi, sulla sfiducia. Il controllo provoca una *compliance* non impegnata e induce formalismo.

Le politiche di contrasto alla corruzione in Italia, frutto di un processo di importazione controllata e burocratizzata del paradigma dell'integrità, sono decisamente prossime al paradigma del controllo, al di là della loro efficacia nel controllare.

L'invocazione ad attenuare/eliminare le «briglie strette» delle politiche preventive di contrasto alla corruzione, dando fiducia in nome del risultato, non rappresenta in alcun modo una modifica del paradigma, ma una «retorica dell'integrità» che si traduce in una «attrazione del vuoto».

I processi di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche le rendono più trasparenti, semplificano le procedure e modificano la natura dei controlli, ma è un atto di fede considerarli anche politiche per l'integrità. La costruzione di politiche anticorruzione nel solco del paradigma di integrità implica ben altri tempi e modi di realizzazione. Significa costruire un contesto sociale e politico-istituzionale in grado di legittimare e rafforzare una identità nitida degli attori amministrativi, capace di prevalere nel loro conflitto quotidiano con attitudini opportunistiche⁵¹.

Note

¹ Una prima versione dell'articolo è stata presentata al Convegno nazionale SISP di Trieste nel settembre del 2024 (panel: *Social construction of corruption: Civil Society, Media and Political actors*; coordinatori: M. Mazzoni e A. Vannucci; discussant: M. Antonelli).

² L'inosservanza degli adempimenti che costituiscono il sistema preventivo della corruzione è collegata a differenti forme di responsabilità. Quelle imputabili al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza sono dirigenziali e disciplinari. Un ruolo centrale nel fare emergere tali responsabilità è affidato all'Agenzia Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.), titolare di poteri sanzionatori applicabili, ad esempio, alla omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e trasparenza e dei Codici di comportamento, nonché alle mancate garanzie e tutele nei confronti dei c.d. *whistleblowers*.

³ PH. SELZNICK, *Tva and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1949; trad. it. *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Franco Angeli, Milano 1974.

⁴ L. PICCI, A. VANNUCCI, *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Altræconomia, Milano 2018.

⁵ S. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968.

⁶ G. POGGI, *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*, Stanford University Press, 1978; e *La Burocrazia. Natura e patologie*, Laterza, Roma-Bari 2013.

⁷ A. ETZIONI, *Two Approches to Organizational Effectiveness: A Critique and A Suggestion*, in «Administrative Science Quarterly», Vol. 5, n. 2, 1960, pp. 257-278.

⁸ Weber riconosceva che «un rapporto comando/obbedienza è tanto più affidabile ed efficace quanto più il comando è legittimo, ossia induce chi lo riceve a un'obbedienza particolarmente disponibile, volenterosa, perché motivata da un senso di obbligazione morale, di doverosità, anziché da un mero calcolo di convenienza o da un habitus totalmente irriflesso» (G. POGGI, *La burocrazia*, op. cit.), per cui «ogni potere cerca di suscitare e sviluppare la fede nella propria legittimità» (M. Weber).

⁹ Negli Stati Uniti il punto viene sollevato da Wilson, come critica allo *spoils system* jacksoniano, ritenuto fonte di corruzione.

¹⁰ A. GOULDNER, *Patterns of Industrial Burocracy*, The Free Press, New York, 1954; trad.it. *Modelli di burocrazia aziendale*, Etas Kompass, Milano, 1970.

¹¹ E. CEVA, M.P. FERRETTI, *Etica pubblica dell'anticorruzione*, Carocci, Roma, 2025, p. 59.

¹² Si tratta di un tipo di rischio che ha molto in comune con il classico ritualismo burocratico mertoniano e anche con l'inibizione dell'«effervescenza creatrice individuale» di cui parla Crozier.

¹³ Il Rapporto *Improving Ethical Conduct in the Public Service – Trust in Government Ethics Measures* in OECD Countries (OECD, 2000) è il risultato di uno studio condotto in 29 paesi membri, a seguito di una Raccomandazione

OECD (*Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service* [C(98)70]). L'Organizzazione ha incaricato il Comitato di controllo (*Public Management Committee – PUMA*) di analizzare le informazioni fornite dagli Stati circa l'applicazione di principi di gestione dell'etica pubblica, individuati nella stessa Raccomandazione.

¹⁴ Negli ultimi decenni si è sviluppato un fitto dialogo internazionale, tra Stati, istituzioni intergovernative e organizzazioni non governative, generante nel corso del tempo una condivisione di concetti e di strumenti di intervento intorno al fenomeno della corruzione e ai suoi possibili rimedi: una vera e propria «diffusione globale» di regole, linee guida, buone prassi, convenzioni, programmi formativi, monitoraggio e valutazione. S. SAMPSON *The anti-corruption industry: from movement to institution*, in «Global Crime», vol. 11, n. 2, 2020, pp. 261-278.

¹⁵ D. DALLA PORTA, A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Il Mulino, Bologna, 2021.

¹⁶ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020; G. Poggi, *La Burocrazia*, op. cit.

¹⁷ S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano ovvero l'arte di arrangiarsi* in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna, 1994.

¹⁸ G. MELIS, *La dirigenza pubblica italiana. Anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in «Scienza & Politica: per una Storia delle Dottrine», vol. 26, 2014; G. CAPANO, *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 1992.

¹⁹ Direttiva UE 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

²⁰ Il Gruppo di Stati che ha assunto compiti di prevenzione della corruzione, istituito nel 1999 in seno al Consiglio d'Europa (GRECO) agisce, ad esempio, con funzioni di *peer review* per monitorare la conformità agli impegni assunti dai singoli paesi in sede internazionale. Cfr. F. SIX e A. LAWTON, *Towards a theory of integrity systems: a configurational approach*, in «International Review of Administrative Sciences», Vol. 79, n. 4, 2013, p. 639.

²¹ ANAC è stata istituita con d.l. n. 101/2013, sostituendo la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT: l. n. 190/2012). Per una analisi delle prerogative e attività di ANAC: R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in «Diritto pubblico», n. 3, 2017.

²² Art. 1 c.2-bis l. n. 190/2012.

²³ Attualmente il PTPCT costituisce una sottosezione di un documento di programmazione più complesso: il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), introdotto con d.l. n. 80/2021 e convertito con l. n. 113/2021. L'intento dichiarato di questa innovazione è un maggiore coordinamento tra i diversi ambiti programmatici delle amministrazioni, tra cui la gestione della performance e il fabbisogno del personale. Il rischio prospettato da molti commentatori è un'applicazione meramente formale.

²⁴ Il d.lgs. n. 33/2013, in attuazione della legge anticorruzione, ha riordinato la disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità,

trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ed è stato successivamente modificato ed integrato per ampliare la sfera di applicazione degli istituti di trasparenza (d. lg. n. 97/2016).

²⁵ Disciplinato dall'art. 6-bis l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 1 c. 41, l. n. 190/2012.

²⁶ La genesi dei codici di comportamento è antecedente alla legge anticorruzione del 2012. Si veda: E. CARLONI, *Ruolo e natura dei cd. «codici etici» delle amministrazioni pubbliche*, in «Diritto pubblico», n. 1, 2002, p. 319.

²⁷ All'art. 54, come riformulato dalla l. n. 190/2012 e successive modifiche.

²⁸ Si tratta del d.p.r. n. 81/2023, Regolamento concernente modifiche al d.p.r. n. 62/2013.

52 ²⁹ V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano 2017. I codici di comportamento interessano un'ampia gamma di azioni, relazioni e finalità connesse alla funzione pubblica e hanno il compito di fornire una cornice di situazioni tipo e standard di condotta appropriata e coerente con norme di principio, regole e doveri.

³⁰ Art. 98 Cost.

³¹ Come stabilisce l'art. 53 del d.lg. n. 165/2001.

³² Come stabilito dalle norme sull'inconferibilità degli incarichi previste dal d. lg. n. 39/2013.

³³ Il divieto è stato introdotto dalla legge anticorruzione, ed è stabilito dal d. lg. n. 165/2001, art. 53, c. 16-ter.

³⁴ Come stabilito dalla l. n. 179/2017 «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato», cui ha fatto seguito il d.lg. n. 24/2023, emanato in attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali e del diritto dell'Unione.

³⁵ Disposta dalla l. n. 190/2012.

³⁶ La rotazione «straordinaria», come disposta dal T.U.P.I. (d.lg n. 165/2001, art. 16) ha, invece, carattere obbligatorio in caso di procedimenti penali o disciplinari a seguito di episodi di natura corruttiva.

³⁷ All'OIV è rimessa la verifica sull'attività svolta dal RPCT e la valutazione di coerenza tra gli obiettivi dell'organizzazione e quelli inerenti alla prevenzione della corruzione.

³⁸ L'etica è una delle aree tematiche ricomprese nel monte ore di formazione obbligatoria disposta dal Ministero per la Pubblica Amministrazione con Direttiva del 14 gennaio 2025.

³⁹ In analoga direzione, si veda F. MERENDA, *Il sistema anticorruzione italiano nella prospettiva dell'integrità pubblica. Considerazioni e possibili sviluppi a oltre dieci anni dall'adozione della legge n. 190/2012*, in «CERIDAP», n. 4, 2023.

⁴⁰ «La diretta rilevanza disciplinare della violazione dei doveri compresi nei codici esprime la volontà del legislatore di attribuire ai doveri disciplinari una esclusiva rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario; prescinde, cioè, dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. I doveri sono fissati da una fonte eteronoma e vanno rispet-

tati perché così vuole l'ordinamento giuridico, che accompagna la definizione dei doveri con la previsione di una sanzione, giuridica, in caso di violazione». Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici del 2019 (p. 10).

⁴¹ CEVA E., FERRETTI M.P. *Etica pubblica dell'anticorruzione*, op. cit.

⁴² Il nuovo codice di comportamento del pubblico impiego prevede l'obbligo formativo sui temi dell'etica pubblica per i neoassunti o i dipendenti che cambiano ruolo. L'iniziativa va certo nella direzione della strutturazione di una nuova deontologia pubblica nel tempo ma, contemporaneamente, rivela la carenza di «capitale etico» nelle amministrazioni, a più di dieci anni dall'introduzione della legge anticorruzione.

⁴³ A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

⁴⁴ Rapporto OECD, *Anti-Corruption and Integrity Outlook*, 2024.

⁴⁵ A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia*, op. cit., p.11. Tra i condizionamenti all'agire amministrativo permangono sistemi di corruzione stabilizzati (D. DALLA PORTA, A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema*, op. cit.).

⁴⁶ B. BALDI, R. CHIARINI, *Teoria dell'organizzazione e pubbliche amministrazioni. Le riforme del rapporto fra politica e amministrazione*, in «Quaderni di scienza politica», n. 3, 2022, pp. 332-360.

⁴⁷ A seguito delle disposizioni contenute nel d.l. 76/2020 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» si è intervenuti sulla disciplina della responsabilità penale ed erariale.

⁴⁸ Il principio è espresso esplicitamente all'art. 2 del codice, che, al suo secondo comma, così recita: «Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato».

⁴⁹ PNRR, *è partito l'assalto, senza controlli adeguati. La nostra credibilità a rischio* è il titolo dell'intervista al Presidente ANAC (in «La Repubblica», 5 aprile 2024), nella quale si rende noto che le indagini condotte dalla Procura UE sulle frodi relative ai fondi europei riguardano nella maggior parte dei casi l'Italia (un quinto del totale).

⁵⁰ Il PNRR dedica vasta trattazione e ampia disponibilità finanziaria (circa un quarto del totale complessivo dei finanziamenti) alla digitalizzazione della pubblica amministrazione. Rinviamo a E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, il Mulino, 2022; F. MERLONI e B. PONTI, *La trasparenza*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (A CURA DI), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, Passigli 2010; T. ALTI, C. BARBIERI, *La trasparenza amministrativa come strumento di potere e di democrazia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», Fasc. 2, 2023, pp. 809-831.

⁵¹ L. PICCI, A. VANNUCCI, *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione*, op.cit., p.192.