ETICA PUBBLICA
STUDI SU LEGALITÀ E PARTECIPAZIONE

Note e commenti

DOI: 10.1400/304481

Riflessioni sulla corruzione e sull'anticorruzione

Matteo Falcone

1. Il 27 e il 28 marzo di quest'anno si è svolto ad Assisi un seminario interdisciplinare di studi sulla corruzione e sull'anticorruzione che origina dal legame scientifico e personale che connette da molto tempo e in modo interdisciplinare alcune sedi universitarie italiane accomunate dalla grande attenzione per lo studio della corruzione e dei modi per prevenirla e per contrastarla.

Un collegamento che è riemerso recentemente con la costituzione di alcuni gruppi di ricerca PRIN (INTEGRA PA, SCALPO, SOMMOSSA, ACOI) impegnati, anche se da differenti prospettive e angolazioni, a fare avanzare ulteriormente le riflessioni sulle dinamiche corruttive emergenti e sull'efficacia delle politiche di prevenzione della corruzione. Alla luce di questi legami e del comune ambito di studi, l'obiettivo di questo incontro non è stato solo quello di esporre lo stato delle ricerche in corso – di cui troviamo alcuni esempi in questo numero – ma di mettere a sistema queste riflessioni, in un contesto politico-normativo in cui la sensibilità e le politiche sulla lotta alla corruzione sono in profonda trasformazione.

Negli ultimi anni, nonostante continuino ad emergere importanti vicende corruttive[1], l'impianto normativo sul contrasto e sulla prevenzione della corruzione – assestatosi dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190, che già di per sé conteneva non pochi aspetti critici[2] – ha subito un importante ridimensionamento, in particolare dopo la riforma Nordio: l'abolizione dell'abuso d'ufficio; l'accorpamento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (da ora PTPCT) nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (da ora PIAO); la riforma dei contratti pubblici; la recente riforma in tema di inconferibilità e di incompatibilità nelle amministrazioni locali[3]; l'emersione del whistleblowing come nuovo strumento di garanzia di legalità (principalmente europea), fuori dal normale campo visuale dei sistemi di anticorruzione[4]. Per non parlare, poi, della timidezza dell'Anac degli ultimi anni, il cui

ruolo risulta molto ridimensionato nel dibattito pubblico rispetto agli anni precedenti, non solo per i cambiamenti normativi che abbiamo accennato, ma soprattutto per il modo in cui essa ha interpretato il suo ruolo in questi anni.

2. È proprio a partire da questo contesto in profondo mutamento che muovono molti filoni di ricerca dei progetti che si sono riuniti ad Assisi, che dimostrano come il tema dell'anticorruzione ha ancora uno spazio importante nel dibattito scientifico ed accademico.

Dall'analisi dei mutamenti in corso nel sistema dell'anticorruzione, infatti, parte la riflessione del gruppo di ricerca di *INTEGRA PA – Effettività e integrazione delle politiche e delle misure di prevenzione amministrativa dell'illegalità e della corruzione*[5], coordinato da Enrico Carloni. Il gruppo di ricerca – composto da giuristi, in particolare amministrativisti e penalisti – coinvolge tre atenei, l'Università di Ferrara, l'Università della Campania «Luigi Vanvitelli» e l'Università di Perugia, capofila del progetto.

La ricerca, infatti, si pone come obiettivo quello di valutare l'effettività del sistema anticorruzione a più di dieci anni dalla sua istituzione, cercando di comprenderne le future linee di sviluppo. Ad Assisi, illustrando il progetto, Enrico Carloni ha sottolineato come il sistema anticorruzione – in particolare se si guarda alle tendenze internazionali – sembra andare verso un assetto di maggiore integrazione con le altre politiche pubbliche. Considerando che l'idea di un sistema anticorruzione a sé stante – fondato su un'autorità anticorruzione (l'Anac), uno stratificato modello di programmazione delle misure anticorruzione e una rete diffusa di Responsabili della prevenzione della corruzione in tutto il sistema amministrativo – non ha raggiunto i risultati sperati, per incoerenze del modello e per il progressivo ridimensionamento di cui abbiamo parlato prima, è necessario approfondire una diversa prospettiva, quella dell'integrazione appunto, da cui si muovono tutte e tre le unità del progetto.

L'unità di Ferrara, sotto la direzione di Marco Magri, sta analizzando i profili di integrazione tra le politiche di prevenzione della corruzione con le altre strategie di contrasto criminale, in particolare quella contro l'infiltrazione mafiosa nel sistema amministrativo locale.

L'unità dell'Università della Campania «Luigi Vanvitelli», coordinata da Alberto De Chiara e Andreana Esposito, invece, indaga l'integrazione tra pianificazione anticorruzione e il Modello di Organizzazione e Gestione (MOG) – previsto dal d. lgs. 8 giugno 2001 n. 231 – nelle società in controllo pubblico. L'obiettivo del gruppo di ricerca è aggiornare il

documento *L'attuazione della disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza nelle società in controllo pubblico*, stilato nel 2018 per conto di Anac e poi confluito nel Piano nazionale anticorruzione 2019.

Infine, l'unità dell'Università di Perugia, capofila del progetto, si è incaricata leggere in termini complessivi il rapporto tra anticorruzione e altre politiche, sia inteso come integrazione dell'anticorruzione nelle altre politiche (in particolare repressione penale, contratti, tutela dell'ambiente), sia come le altre politiche si preoccupino dei temi dell'anticorruzione (legalità, trasparenza, integrità etc.).

Il gruppo di ricerca *SCALPO – State Capture e Legal Political Corruption in Italy*[6], coordinato da Alberto Vannucci, invece, prova ad estendere – anch'esso con un approccio interdisciplinare (economico, giuridico e politologico) – i confini degli studi sul fenomeno della corruzione. Quest'ultima viene studiata, usualmente, come fenomeno legato alla commissione di reati, principalmente quelli ascrivibili ai delitti contro la pubblica amministrazione. Stanno emergendo, però, fenomeni corruttivi «istituzionalizzati» e, in quanto tali, non più perseguibili con i tradizionali strumenti di rilevazione, di controllo e di sanzione (per lo più penale): stiamo parlando di comportamenti formalmente legali che comunque «catturano» la decisione pubblica, condizionano le scelte discrezionali del legislatore e delle amministrazioni, deviandole dalla cura degli interessi pubblici, a vantaggio di interessi particolari più forti e organizzati.

A fronte di questo cambio di paradigma, l'obiettivo della ricerca – ha illustrato bene Alberto Vannucci – è proprio quello di ripensare ed arricchire le categorie che hanno contribuito fino ad oggi a comprendere il fenomeno della corruzione, provando, non solo a dare una definizione più precisa di *State capture* e di *Legal corruption*, ma anche a comprendere se questi comportamenti sono concentrati in particolari settori pubblici o influiscono su particolari livelli di governo (come quello locale) o ancora se è possibile individuare specifici soggetti o coalizioni di soggetti in grado di catturare sistematicamente il decisore pubblico[7].

L'unità dell'Università di Pisa, capofila del progetto e composta da scienziati della politica, sta lavorando proprio su questi aspetti: tracciare meglio il confine tra *State capture* e *Legal corruption*, i due concetti portanti della ricerca, e altri concetti vicini (come patrimonialismo, cleptocrazia, etc.) e comprendere l'articolazione della «cattura» del decisore pubblico (attori, settori e dinamiche), in particolare in contesti dove la criminalità organizzata è particolarmente forte[8].

L'unità dell'Università di Bologna, invece, composta da economisti e coordinata da Lucio Picci, sta analizzando con questa chiave di lettura il fenomeno della «cattura» del decisore pubblico.

L'unità dell'Università di Perugia, infine, composta prevalentemente da giuristi e coordinata da Benedetto Ponti, sta studiando il conflitto di interessi come meccanismo di cattura (in Italia e nell'ordinamento eurounitario), provando innanzitutto a normalizzarne la nozione. In particolare, il gruppo perugino sta provando ad indagare una specifica dimensione della cattura del decisore pubblico da parte degli interessi particolari: la c.d. cattura *by design*. Più precisamente, in un contesto di «neoliberismo reale», cioè in un contesto nel quale a dominare è l'idea che il mercato sia una forma superiore (ed ottimale) di allocazione delle risorse, spiega Benedetto Ponti, la *capture by design* rappresenta il modo attraverso il quale gli interessi privati delimitano e condizionano, fin dalla loro costruzione, le fasi decisionali, così da favorire certi esiti e da precluderne degli altri.

Anche il terzo gruppo di ricerca presente alle giornate di Assisi, il gruppo di *ACOI – Assessing Conflict of interest*[9], si occupa di conflitti di interessi. Il gruppo di ricerca è composto da due unità: l'unità, prevalentemente sociologica, dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, coordinata da Francesco Calderoni e l'unità dell'Università di Perugia – capofila del progetto e coordinata da Benedetto Ponti – che vede oltre che competenze giuridiche alcune la presenza di competenze ingegneristiche.

Il progetto di ricerca, spiegano i due coordinatori si pone l'obiettivo di provare a mappare i conflitti di interessi dei funzionari pubblici su due fronti (quello italiano, su un campione di Responsabili della prevenzione della corruzione, e quello europeo, a partire dai dati del Registro degli incontri della Commissione europea con i lobbisti) e di verificare la possibilità, a normativa vigente, di fornire alle amministrazioni strumenti conoscitivi utili per compensare la loro asimmetria informativa sui conflitti di interessi dei funzionari pubblici. È noto come le amministrazioni – per attestare i conflitti di interessi dei loro funzionari – acquisiscano solo le dichiarazioni di questi ultimi, senza però avere a disposizione efficaci strumenti di controllo sulla loro veridicità e completezza. Per sopperire a questa criticità, il progetto propone uno strumento per mappare i conflitti di interessi attraverso l'elaborazione di grandi volumi di dati personali[10], capaci di ricostruire i legami familiari/amicali/di interesse dei funzionari coinvolti, così da verificare la presenza dei potenziali conflitti di interessi più comuni.

L'ultimo gruppo di ricerca è *SOMMOSSA – SOcial media and civic Mobilization as MOnitoring toolS in the SociAl construction of corruption*[11], composto dall'unità dell'Università di Pisa, coordinata da Alberto

Vannucci, e dall'unità dell'Università di Perugia, coordinata da Marco Mazzoni, capofila del progetto.

L'obiettivo di ricerca è quello di comprendere come i social media influenzino la percezione pubblica della corruzione. Partendo dalla convinzione che quest'ultima sia un fenomeno socialmente costruito – maturata in anni di studi pregressi sui media e la corruzione, spiega Mazzoni – il progetto vuole comprendere quali attori parlano di corruzione sui social media e in che modo il tema viene trattato. In particolare, il progetto si concentra su come i movimenti sociali utilizzino i social media per mobilitare le persone, attraverso attività di anticorruzione o di promozione di vigilanza civica, o per ostacolare questo tipo di attività.

I primi prodotti della ricerca sono: il glossario della corruzione, considerabile come una premessa teorica a questo lavoro, contenente i concetti e le macrocategorie (società civile, economia, politica etc.) che definiscono il tema della corruzione[12]; il navigator *il Sapore della Corruzione*, pensato per permettere a chiunque di capire quale «bussola morale» orienta la nostra visione dei rapporti auspicabili tra il potere pubblico e i cittadini[13].

In conclusione, queste giornate di studio ad Assisi hanno rappresentato un interessante momento di riflessione e di avanzamento scientifico per chi studia queste materie, che dimostra come, nonostante il disinteresse crescente della politica e delle istituzioni, lo studio della corruzione continua inesorabilmente attuale e a produrre nuove e interessanti prospettive di ricerca.

Note

[1] Ad esempio, si veda il rapporto che la rete di associazioni *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie* hanno stilato in occasione della *Giornata Internazionale contro la Corruzione*, tenutasi il 9 dicembre 2024 https://www.libera.it/it-schede-2699-corruzione_inchieste_libera_nordio.

[2] Per una rilettura critica della portata dei diversi strumenti di prevenzione, cfr. *Dieci anni dopo la legge 190: tendenze e sfide dell'anticorruzione*, in «Istituzioni del federalismo», numero speciale, 3, 2022.

[3] Dopo che la Corte Cost., sent. 5 marzo - 4 giugno 2024, n. 98 ha dichiarato l'illegittimità di una parte dell'art. 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, il governo – con il d.l. 27 dicembre 2024, n. 202, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2025, n. 15 – ha deciso di abolire tutto il comma 2.

[4] Si vedano i contributi contenuti in *Il whistleblowing: teorie, modelli e regole*, in questa rivista, n. 2, 2024.

[5] Per approfondire sulle ricerche e sui materiali prodotti del progetto si veda il sito https://integrapa.scipol.unipg.it/.

[6] Per approfondire sulle ricerche e sui materiali prodotti del progetto si veda il sito https://scalpo.sp.unipi.it/.

[7] In questo senso va uno dei primi prodotti della ricerca L. PICCI, *Rethinking Corruption: Reasons Behind the Failure of Anti-Corruption Efforts*, Cambridge University Press, Cambridge 2024.

[8] I primi risultati sono contenuti in A. SERGI, A. VANNUCCI, *Capturing Calabria? 'ndrangheta, corruption, and maladministration in local public institutions in Southern Italy*, in «Small Wars & Insurgencies», 36(4), 2024, pp. 727–755 e in S. SBERNA, *Quando le mafie non uccidono*, Il Mulino, Bologna 2024.

[9] Per approfondire sulle ricerche e sui materiali prodotti del progetto si veda il sito https://acoi.scipol.unipg.it/.

[10] I dati che vengono utilizzati quelli familiari, utilizzando i dati catastali – cioè attraverso la proprietà condivisa di determinati immobili – e i dati contenuti nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente – ANPR, grazie ai quali è possibile ricostruire il nucleo familiare di una singola persona a partire dal suo Codice Fiscale. Oltre a queste due tipologie di dati, vengono utilizzati anche i dati societari diretti e indiretti (relativi al possesso di quote o partecipazioni ad imprese o relativi a ruoli direttivi ricoperti in società).

[11] Per approfondire sulle ricerche e sui materiali prodotti del progetto si veda il sito https://sommossa.scipol.unipg.it/.

[12] Si v. M. MAZZONI, A. VANNUCCI (a cura di), *Il glossario della corruzione. Prospettive teoriche, campo di indagine e costruzione sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2025.

[13] Per consultare la bussola si v. https://sommossa.scipol.unipg.it/il-sapore-della-corruzione-il-primo-navigatore-per-orientarsi-nel-complesso-universo-della-corruzione/.