

ETICA PUBBLICA

STUDI
SU LEGALITÀ
E PARTECIPAZIONE

2 | 2025

SEMESTRALE | LUGLIO-SETTEMBRE

SPECIAL ISSUE

LA RICERCA

SULL'ANTICORRUZIONE:

APPROCCI, METODI E SFIDE

RUB3ETTINO

Comitato di direzione

Fabio Basile (Università Statale di Milano)
Enrico Carloni (Università degli Studi di Perugia) - Condirettore
Loreto Di Nucci (Università degli Studi di Perugia)
Valentina Donini (Scuola Nazionale di Amministrazione)
Nando dalla Chiesa (Università Statale di Milano)
Francesco Clementi (Università di Roma, La Sapienza)
Cristina Dallara (Università di Bologna)
Fabio Giglioni (Università di Roma, La Sapienza)
Marco Magri (Università di Ferrara)
Rita Marchetti (Università degli Studi di Perugia) - Condirettrice
Alberto Eugenio Ermenegildo Pirni (Scuola Universitaria Superiore, Sant'Anna, Pisa)
Francesca Rispoli (Università di Pisa)
Vincenzo Sorrentino (Università degli Studi di Perugia)
Maria Chiara Ubiali (Università Statale di Milano)
Alberto Vannucci (Università di Pisa)

Comitato di redazione

Roberto Mincigrucci (Università degli Studi di Perugia)
Matteo Falcone (Università degli Studi di Perugia)
Francesco Merenda (Università degli Studi di Perugia)
Noemi Giulia Dicorato (Università di Bologna)

Comitato scientifico

Monika Baulr (University of Gothenburg)
Alessandro Campi (Università degli Studi di Perugia)
Agustí Cerrillo Martínez (Universitat Oberta de Catalunya)
Emanuela Ceva (Università di Ginevra)
Colin Crouch (Oxford University)
Joselle Dagnes (Università di Torino)
Donatella Della Porta (Scuola Normale Superiore, Firenze)
Gian Luigi Gatta (Università Statale di Milano)
David Hine (Oxford University)
Paolo Mancini (Università degli Studi di Perugia)
Monica Massari (Università Statale di Milano)
Francesco Merloni (Presidente Demetra)
Alina Mungiu Pippidi (Luiss — Libera Università Internazionale degli Studi Sociali)
Roberto Cavallo Perin (Università di Torino)
Roberto Segatori (Università degli Studi di Perugia)

Copyright

© 2026 - Rubbettino Editore

Amministrazione

Rubbettino Editore
Viale Rosario Rubbettino, 10
88049 Soveria Mannelli
tel. 0968 6664201
fax 0968 662055
e-mail editore@rubbettino.it

Abbonamenti

Abbonamento annuo per due numeri:
dall'Italia: € 25,00
dall'estero: € 40,00
Prezzo di un singolo numero: € 15,00

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno.
Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri già pubblicati.

Stampa

Rubbettino print
per conto di
Rubbettino Editore s.r.l.
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Registrazione presso il Tribunale di Lamezia Terme
n. 1/2020

ISSN: 2723-9012

Web: <https://www.rivistaeticapubblica.it>

Mail: redazione.eticapubblica@unipg.it

Submission: <https://www.rivistaeticapubblica.it/index.php>

Indice

Saggi

- 9 Ripensare la corruzione
 Lucio Picci
- 17 Il ruolo nei media nel processo di costruzione sociale della
 corruzione
 Roberto Mincigrucci
- 39 Briglie strette e attrazione del vuoto. Le politiche di contrasto alla
 corruzione amministrativa in Italia tra «paradigma del controllo»
 e «retorica d'integrità»
 Tiziana Alti
 Cristina Barbieri
- 55 The National Anti-Corruption Authority (ANAC) and the
 evolution of corruption prevention in Italy
 Francesco Merenda
- 83 Dovere di astensione del dipendente pubblico e abrogazione del
 reato di abuso d'ufficio tra presidi esistenti e riassetamenti del
 sistema di prevenzione
 Luigi Pianesi

Letti e riletti

- 105 Corruzione all'italiana: La misurazione del fenomeno tra realtà e
 percezione
 Recensione di Fernanda Odilla

Note e commenti

113 Riflessioni sulla corruzione e sull'anticorruzione

Matteo Falcone

119 Autori

Saggi

Ripensare la corruzione

Lucio Picci

1. Introduzione

Negli ultimi decenni si è registrata molta attenzione nei confronti del fenomeno della corruzione, e si è rinforzata la convinzione della sua perniciosità. Parallelamente, un dibattito intenso su quali misure siano più idonee per combatterla ha contribuito a una visione consensuale sia sul piano interpretativo del fenomeno, sia su quello normativo. A quest'ultimo riguardo, si sono diffuse a livello internazionale «ricette anticorruzione», contribuendo a formare un «regime globale»¹. A titolo di esempio, uno studio recente ha constatato la presenza di una o più «agenzie anticorruzione» – un tipo di istituzione spesso citato come necessario – in ben 173 Paesi².

Gli sforzi messi in campo non sembrano avere prodotto effetti sostanziali. A tale preoccupazione si è aggiunta l'osservazione che il tema della lotta alla corruzione è stato utilizzato in modo poco scrupoloso da politici che, una volta giunti al potere, non si sono dimostrati paragone di virtù. Esempi simili abbondano, anche attuali e ingombranti.

Per l'insieme di questi motivi, è diffusa la percezione che il paradigma dominante sulla corruzione sia in crisi. È questo il tema che affronto in un mio libro recente, il cui titolo, *Rethinking corruption*³, costituisce sintesi e auspicio: dobbiamo ripensare il concetto di corruzione, e le ricette su come combatterla. In questo articolo esamino alcune idee di quel libro, ma non per fornirne un riassunto. Non è la mia, infatti, trattazione gravitante attorno a una tesi singola, e chi vorrà leggerlo troverà (spero) un testo non schematico, ma con abbondanza di sfumature.

2. Corruzione: un dibattito storicizzato, e un concetto intrinsecamente conteso

Per ripensare un concetto, è necessario distacco rispetto al medesimo, e una ricerca storicizzata ne è prerequisito. Questo è tanto più vero considerando la corruzione, che nel pensiero politico occidentale è idea antica.

10 Si tratta di un concetto sempre espresso condizionalmente a una concezione (spesso implicita) di una società ideale: quando se ne parla – in qualunque modo se ne parli – necessariamente si presuppone una distanza tra quanto si osserva e una situazione di riferimento che si ritiene preferibile. Anche per questo motivo, e in particolar modo per l'inevitabile arbitrarietà nel definire il termine di paragone ideale, la corruzione ha la natura di un concetto «essenzialmente contestato»⁴: è impossibile raggiungere un consenso universale sulla sua definizione, e un suo carattere distintivo risiede proprio nell'essere al centro di un dibattito che, in un certo senso, è inesauribile.

All'interno del pensiero politico occidentale, le interpretazioni della corruzione hanno gravitato attorno a due poli concettuali distinti. Una visione antica intende la corruzione come una violazione di un ordine sociale idealizzato, sovente rappresentato come la putrefazione del «corpo politico». Come se la società fosse un corpo, e un corpo malato: sebbene questa immagine abbia perso forza negli ultimi secoli, non è scomparsa, come dimostra la metafora ricorrente della corruzione come un «cancro della società».

In tempi moderni, ha guadagnato prominenza un'interpretazione diversa, centrata sull'idea del servizio pubblico, che definisce la corruzione come l'abuso del potere affidato per un beneficio privato. Sebbene questa visione abbia avuto meno rilevanza nell'antichità, non è stata assente. Ad esempio, le orazioni di Cicerone contro il governatore della Sicilia, Gaio Verre, si basavano in gran parte su questa visione più «moderna» della corruzione, poiché Verre aveva tradito la fiducia di Roma. Il *De Officiis* («Sui doveri»), sempre di Cicerone, enfatizza i doveri personali riguardo alla fiducia riposta conseguentemente a un incarico pubblico.

Le idee che concepivano la corruzione come deterioramento del corpo politico hanno perso terreno man mano che quest'ultima concezione avanzava. È una tendenza che in Europa è iniziata approssimativamente nel XVIII secolo, parallelamente ad altri processi di modernizzazione. Una nuova svolta nello studio della corruzione si è verificata alla fine degli anni Settanta del secolo scorso, rappresentando un ulteriore passo nel movimento storico verso una visione centrata sull'abuso del potere

pubblico, e anche un cambiamento rispetto a certe interpretazioni sociologiche che avevano avuto molta influenza nei decenni precedenti. In particolare, durante i decenni successivi alla Seconda Guerra Mondiale gli studi sulla corruzione furono influenzati dal funzionalismo sociologico, che suggeriva che essa potesse svolgere funzioni latenti positive, come facilitare l'inclusione sociale durante i processi di modernizzazione.

Al contrario, il paradigma emerso alla fine degli anni Settanta ha adottato una visione meno sfumata e più stigmatizzante della corruzione, l'ha definita in modo ristretto (spesso equiparandola al reato di corruzione) e si è basato fortemente sull'analisi quantitativa, resa possibile dal rendersi disponibili di misurazioni del fenomeno. Esse, in realtà, sono state ampiamente criticate, ma la loro disponibilità ha contribuito a fornire al paradigma attuale una certa autorevolezza, riflesso dell'attuale presunzione di maggiore credibilità dei metodi di indagine quantitativa.

11

E infatti, gli studi sulla corruzione che si sono affermati negli ultimi decenni sono stati dominati da economisti, avvezzi all'uso dei metodi quantitativi, e da altri ricercatori che con gli economisti condividono sia una tale sensibilità, sia un approccio metodologico basato sulla razionalità strumentale e sull'interesse personale come motori del comportamento umano. Più in generale, la percezione che l'economia possieda uno standard scientifico superiore tra le scienze sociali ha conferito una patina di «alto modernismo» allo studio della corruzione. Questa prospettiva ha plasmato un insieme di strumenti di lotta alla corruzione che sono arrivati a essere visti come la soluzione a un problema eternamente irrisolto. Si tratta di temi che nel mio libro considero ampiamente, collegandoli con sviluppi concomitanti, per esempio, il diffondersi del cosiddetto «New Public Management» nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso.

A questo riguardo, è necessario adottare una prospettiva più ampia per apprezzare in pieno la crisi del paradigma dominante sulla corruzione, per notare che il suo emergere e successivo consolidamento ha coinciso con l'ascesa dell'ordine neoliberale. La relazione tra i due è stata complessa e sottile. Hanno condiviso una pretesa di scientificità derivata dall'uso di strumenti dell'analisi economica convenzionale. Questa presunta scientificità, a sua volta, ha conferito sia all'ordine neoliberale sia al paradigma anticorruzione un'aura di inevitabilità, insinuando che resistere all'evidenza scientifica fosse futile. Inoltre, fino a un certo punto, il paradigma anticorruzione è stato funzionale all'ideologia neoliberale. Concentrandosi sui comportamenti individuali e sulla possibilità di riformarli attraverso le politiche appropriate, proiettava una visione secondo cui il capitalismo globale potrebbe funzionare per tutti, se solo fossero

applicati gli «aggiustamenti» corretti. L'attuale concezione della corruzione ha poi condiviso con le pratiche neoliberali un ampio «modello di conformità» (*compliance model*), che ha dato vita a un'industria della conformità tesa all'ottenimento di una buona «cittadinanza corporativa», implicando che il capitalismo neoliberale possa beneficiare tutti.

12

Tuttavia, sarebbe errato considerare il paradigma dominante sulla corruzione come una sorta di emanazione, per così dire organica, dell'ideologia neoliberista. In realtà, il rapporto è stato più complesso. In particolare, l'enfasi costante del paradigma sulla gravità e il carattere pernicioso della corruzione ha anche implicato una critica generale all'ordine mondiale e, con essa, al neoliberismo stesso. Questo elemento diventa particolarmente evidente considerando le «frontiere permeabili» del paradigma attuale sulla corruzione. Tra queste vi sono: la natura contestata della stessa definizione di corruzione e di chi o cosa possa essere considerato corrotto; la consapevolezza che le misure anticorruzione possono essere utilizzate strumentalmente per combattere battaglie politiche che non sono necessariamente onorevoli; e il riconoscimento che la corruzione può essere così radicata in una società da essere «sistemica» e, quindi, non suscettibile di correzione se non con riforme radicali.

3. Contraddizioni e frontiere permeabili del dibattito: il problema delle misure della corruzione

Il paradigma dominante sulla corruzione mostra contraddizioni interne e frontiere permeabili dove si mescola con visioni esterne. Esse indicano un fronte attivo nella lotta di idee, segnalando possibili avanzamenti o regressioni di chi difende diverse posizioni sul futuro del paradigma. Nella misura in cui riflettono visioni alternative sulla corruzione che si infiltrano nel dibattito attuale, ci aiutano a intuirne le direzioni future.

Una contraddizione importante nel paradigma attuale è il ruolo e l'affidabilità delle misure di corruzione disponibili. Mentre le ricerche precedenti erano qualitative, specialmente con l'introduzione dell'Indice di Percezione della Corruzione di *Transparency International* nel 1995 si è iniziato a studiare la corruzione con metodi econometrici, che, come si è detto, hanno contribuito all'aura di scientificità del paradigma che si andava affermando. Le misure basate sulle percezioni, come l'indice di *Transparency International*, sono state oggetto di critiche fin dalla loro creazione. Alle critiche sono seguiti tentativi di miglioramento che, sebbene preziosi, nel complesso hanno avuto un successo limitato.

Il problema della misurazione va considerato distinguendo tra variazioni dei livelli di corruzione nello spazio (tra Paesi) e nel tempo. I primi alimentano una narrativa di gogna pubblica per i paesi più corrotti, incentivandoli a riformarsi; i confronti nel tempo dovrebbero permettere invece di valutare l'impatto delle riforme. Affinché entrambi i confronti siano produttivi, le misure devono essere ragionevolmente affidabili. Nei fatti, le misure di corruzione sono particolarmente inadeguate nell'informare circa le variazioni *nel tempo*, essenzialmente perché queste tendono ad essere modeste e più difficili da cogliere rispetto alle variazioni che si osservano tra Paesi. Tale limite impedisce di valutare l'efficacia delle politiche anticorruzione. La mancanza di indicatori sui quali si possa agire, e la corrispondente incertezza dell'impatto delle politiche, rappresenta un problema strutturale del paradigma attuale.

Inoltre, e come si è visto, le misure oggi disponibili si riferiscono per lo più a una concezione ristretta della corruzione, che tende a coincidere con il reato di corruzione. La diffusione di tali misure (tema che considero con attenzione nel libro) ha contribuito più in generale all'affermarsi di una definizione riduttiva del concetto di corruzione. Si tratta di un ulteriore elemento di crisi del paradigma, perché il concetto di corruzione si è trovato ad essere disallineato rispetto a una percezione crescente che, viceversa, considera opportuna una definizione del concetto ben più ampia.

In particolare, il forte aumento della disuguaglianza economica negli Stati Uniti e in altri paesi dalla fine degli anni Settanta, insieme a regolamentazioni lasche sul finanziamento politico, ha portato all'attenzione fenomeni eventualmente legali che, tuttavia, sono difficilmente separabili da una nozione più ampia di corruzione. Concetti come quello di «corruzione legale» sono dibattuti, ma non misurati adeguatamente. L'assenza di misure di questi concetti limita la ricerca, tanto più in un contesto ove, come si è menzionato, l'adozione di metodi quantitativi di indagine è considerato legittimante.

4. Contraddizioni e frontiere permeabili del dibattito: la corruzione è uno strumento di governo, e l'anticorruzione, della politica

Nelle frontiere permeabili del paradigma dominante emergono due temi importanti: la corruzione è uno «strumento di governo», e la lotta anticorruzione è uno «strumento di politica». Si tratta di due temi che

nel mio libro sono posti non ai margini, ma al centro di quel che auspico sia un dibattito rinnovato sulla corruzione.

14 Consideriamo il primo: la corruzione è uno strumento di governo. All'interno del paradigma attuale si riconosce che la corruzione può essere «sistemica», quindi profondamente radicata nelle pratiche quotidiane del governo e per questo quasi irrisolvibile. In tali contesti, si ammette che il manuale anticorruzione standard possa essere inefficace, e che solo riforme strutturali potrebbero avere impatto. Tuttavia, la corruzione svolge un ruolo sistemico anche in situazioni che non sono considerate eccezionali. Le tangenti allineano gli interessi all'interno delle élite, facilitando la coordinazione per portare avanti progetti o politiche pubbliche. Inoltre, quando il sistema giudiziario può essere usato come strumento, la minaccia di punizione diventa un incentivo per l'obbedienza.

La corruzione agisce così come un sistema di incentivi «bastone e carota»: in contesti di giustizia politicizzata, i leader possono presentare attacchi conto ai nemici politici come azioni anticorruzione, mentre proteggono i loro alleati, permettendo loro di continuare ad agire in modo corrotto e di ricevere le rendite conseguenti. La minaccia di un'accusa di corruzione serve per disciplinare le élite. È in questo senso profondo che la corruzione è uno strumento di governo: indubbiamente dannosa, ma anche – perversamente – efficace per garantire l'azione statale. Così si manifesta nei tre casi di studio che analizzo nel libro: in Russia, dove la corruzione ha permesso allo Stato di sopravvivere e consolidarsi nei decenni successivi alla fine dell'Unione Sovietica; in Brasile, dove una transizione post-dittatura – riuscita in molti aspetti – si è appoggiata su una corruzione diffusa; e anche negli Stati Uniti, ad esempio nella conduzione della loro guerra in Afghanistan.

Infine, il dibattito riconosce che gli sforzi anticorruzione possono essere motivati politicamente. Così, la lotta alla corruzione può nascondere agende politiche che non hanno nulla a che fare con essa. La corruzione è un «tema di valenza» – un tema con accordo maggioritario, positivo o negativo che sia – e per questo un potente grido politico, sfruttato da movimenti populistici in tutto il mondo, spesso con risultati discutibili. Leader populistici come Lukashenko in Bielorussia, Bolsonaro in Brasile, e Trump negli Stati Uniti, hanno impiegato piattaforme anticorruzione come strumenti politici. In questo senso, la lotta alla corruzione (o la sua pretesa) è uno strumento della politica.

Le limitazioni delle misure disponibili, il loro ambito ristretto, e la comprensione della corruzione come strumento di governo e dell'anticorruzione come strumento di politica, esemplificano le contraddizioni

e le frontiere permeabili del dibattito attuale. Il mio libro propone di spostare questi temi dalla periferia al nucleo del dibattito.

5. Conclusioni

L'analisi del futuro del dibattito sulla corruzione rivela una forte tensione tra la possibilità di adattare il quadro concettuale vigente e la necessità di superarlo attraverso una rottura epistemologica⁵. Da un lato, le proposte che cercano, per esempio, di perfezionare le misurazioni e ampliare le definizioni di corruzione, rappresentano tentativi di adattare il paradigma senza mettere in discussione i suoi presupposti di base. Questi approcci, sebbene preziosi, rimangono nel terreno dell'incrementale, migliorando la precisione e l'applicabilità di strumenti che operano sotto la premessa di una definizione relativamente stabile, e quindi ristretta, di corruzione.

15

Il mio libro perora una riformulazione più radicale del dibattito. Questo, attraverso argomentazioni che, spero, i lettori troveranno non schematiche e anche avvincenti, e analizzando tre casi di studio – Brasile, Russia, e Stati Uniti – che del libro forniscono la trama interpretativa.

Note

¹ Come definito da Stephen Krasner: «un insieme di principi, norme, regole e procedure decisionali, impliciti o espliciti, attorno ai quali convergono le aspettative degli attori in un determinato ambito delle relazioni internazionali». S. D. KRASNER, *Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables*, in «International Organization», Vol. 36, n. 2, 1982, pp. 185–205.

² Per un totale di 259 Agenzie, dato che in alcuni Paesi se ne ha più di una. Si veda D. SOTOLA, J. POZSGAI-ALVAREZ, *A Proposed Taxonomy of Anti-Corruption Agencies*, Mimeo, 2025.

³ L. PICCI, *Rethinking Corruption. Reasons Behind the Failure of Anti-Corruption Efforts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024.

⁴ W. B. GALLIE, *Essentially contested concepts*, in «Proceedings of the Aristotelian Society», n. 56, 1956, pp. 167–198.

⁵ Sul futuro del dibattito, si veda anche L. PICCI, *Corruption in the Liminal Time. Enduring Questions and Theory*, in M. JOHNSTON (a cura di), *The Handbook of Research Methods for Corruption Studies*, Cheltenham, Edward Elgar 2025.

Il ruolo nei media nel processo di costruzione sociale della corruzione

Roberto Mincigrucci

1. Introduzione¹

Il rapporto tra corruzione e società è complesso e multidimensionale. È ampiamente riconosciuto e indiscusso che la corruzione influisca sulla società in molteplici modi, sia a livello economico che sociale e politico². Tuttavia, la riflessione che si intende avanzare in questa sede non è tanto come la corruzione influenzi la società (argomento ampiamente trattato da numerosi studi e soprattutto attraverso diversi approcci disciplinari), ma come la società influenzi la corruzione.

Secondo l'approccio che si intende proporre in questo contributo infatti, la corruzione non va considerata come un fenomeno oggettivamente definito, quanto un'idea che viene declinata e ri-definita continuamente all'interno di diversi contesti sociali e culturali. Le pratiche corruttive non sono «naturali», ma coinvolgono processi di definizione collettiva e devono essere rivendicate e percepite come devianti in un determinato contesto sociale per diventare o meno un punto di discussione nell'arena pubblica³. In altre parole, la corruzione è un fenomeno socialmente costruito, percepito come tale all'interno di un contesto sociale specifico⁴. La percezione, le norme e i valori riguardanti la corruzione sono influenzati e modellati dalle interazioni umane, dalle istituzioni e, soprattutto, dai media. Proprio i media infatti saranno il punto di osservazione privilegiato per l'analisi della costruzione sociale della corruzione.

Il lavoro si sviluppa come segue: nel prossimo paragrafo si approfondirà da un punto di vista teorico il concetto di corruzione, ponendo particolare attenzione alle influenze sociali e culturali nei processi che portano alla sua definizione pubblica; successivamente verranno discussi il concetto di costruzione sociale e di costruzione sociale «mediatizzata»; infine, ci si concentrerà su come i media italiani hanno contribuito alla

costruzione sociale della corruzione nel contesto italiano da Tangentopoli in poi.

2. L'ambiguità della corruzione

18

La parola «corruzione» è ampiamente utilizzata nel dibattito odierno, soprattutto nei mezzi di comunicazione di massa. Nel senso comune viene percepita come un fenomeno piuttosto univoco e di facile identificazione. In realtà la letteratura in materia è unanime nel considerarla un fenomeno altamente variegato, con numerosi significati e diverse interpretazioni in base al contesto di riferimento⁵. Il concetto di corruzione infatti ha radici antiche e, per questo, ha subito delle variazioni nel tempo e nello spazio⁶ riflettendo diverse concezioni in diversi contesti sociali. Fino alla fine del XVIII secolo, la concezione dominante della corruzione proveniente dagli studi classici era quella di decadimento morale, spirituale e politico⁷. Con il progredire delle idee illuministiche e lo sviluppo delle burocrazie moderne, la corruzione ha cominciato ad essere vista principalmente come un comportamento deviante individuale. Lo sviluppo delle società liberali, infatti, ha fatto sì che la distinzione tra pubblico e privato diventasse più netta, ponendo le basi per l'idea contemporanea che gli interessi pubblici e privati possano essere in conflitto. Questo ha contribuito a ridefinire la corruzione come abuso del potere pubblico per guadagni privati, enfatizzando come l'appropriazione indebita di risorse pubbliche a beneficio personale rappresenti una violazione fondamentale dei doveri di un funzionario pubblico⁸.

Da qui ha iniziato ad affermarsi una definizione di corruzione più normativa e prescrittiva, volta a prevedere *a priori* (e a perseguire) determinati comportamenti individuali. Ad esempio, le definizioni della corruzione provenienti dal settore economico si basano sulla «teoria del principal-agent» che valuta i costi e i benefici per gli attori coinvolti⁹. Secondo questo criterio, la corruzione può essere considerata come “*divergence between the principal's or the public's interest and those of the agent or civil servant: corruption occurs when an agent betrays the principal's interests in pursuit of her own*”¹⁰. Un altro approccio, forse quello più comunemente utilizzato per definire il fenomeno, è quello «giuridico»¹¹. Una definizione «giuridica» è proposta da Nye, secondo la quale la corruzione è un “*behaviour which deviates from the normal duties of a public role because of private-regarding (family, close private clique), pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of*

certain types of private-regarding influence»¹². Queste definizioni hanno diversi punti di forza, su tutti la capacità di semplificare un fenomeno che, come abbiamo detto, è in realtà complesso e variegato, nel tentativo di favorirne la riconoscibilità nelle pratiche concrete.

In realtà, questi approcci presentano diverse problematiche, soprattutto per gli scienziati sociali che non hanno come obiettivo prioritario quello di formulare delle misure atte al suo contrasto, ma di esplorarne le cause e i comportamenti del pubblico in determinati contesti sociali. La radice del problema è insita nei concetti di «abuso» e di «interesse pubblico». Gli abusi, o più in generale quelle attività che ledono l'interesse generale, non sono unanimemente riconosciuti, ma sono fortemente influenzati dal contesto socio politico, oltre che da attitudini di tipo personale relative ad idee precostituite o alle ideologie. Tanto per fare qualche esempio, non tutti i sistemi legislativi in materia di corruzione sono uniformi e ciò che è condannato in un determinato paese può non essere considerato un reato in un altro, rendendo difficile l'omogeneizzazione dei diversi sistemi anticorruzione¹³. Oppure, differenze nell'interpretazione dello stesso fenomeno possono emergere anche all'interno dello stesso Stato con un unico sistema legislativo. Quando si parla di corruzione, infatti, si fa spesso riferimento alla cosiddetta «zona grigia»¹⁴ per riferirsi a pratiche che non sono espressamente proibite e che in quanto tali vengono considerate disfunzionali o devianti in base a contingenze specifiche o a interessi strumentali. Alcune azioni per combattere il fenomeno potrebbero non trovare terreno fertile perché persone diverse non percepiscono determinati comportamenti e abitudini come corrotti, a seconda del contesto socio-culturale in cui sono inseriti. Questo è particolarmente vero in Italia dove, come dicono alcuni studiosi, lo scambio corruttivo ha subito una trasformazione in cui le relazioni di scambio non sono regolate più dallo schema «denaro privato contro decisione pubblica», ma da un più sfumato scambio di influenze, favori e beni immateriali dai confini molto più vani che in passato¹⁵.

Non a caso, sempre più spesso nel contesto italiano si assiste a delle discrepanze nella percezione pubblica e nella riprovazione da parte del pubblico nei confronti del fenomeno corruttivo¹⁶. Da una parte perché si assiste ad una «politicizzazione» del fenomeno, ovvero le persone tendono a percepire come corrotte quelle pratiche poste in essere da individui che non condividono gli stessi ideali politici, mentre tendono ad assolvere o perdonare i propri esponenti politici di riferimento¹⁷. Dall'altra perché, in alcuni contesti culturali, si fa fatica a riconoscere come corruttive delle pratiche che in altri contesti vengono considerate tali¹⁸. Parafrasando un

assunto di Fuller e Myers a proposito dei problemi sociali, si potrebbe affermare che la corruzione è ciò che le persone percepiscono come tale¹⁹.

20 Riprendendo l'ambiguità definitoria del concetto menzionata all'inizio del paragrafo, abbiamo visto che la corruzione può essere affrontata sia come «problema sociale» inteso come decadimento morale, spirituale e politico che come devianza, se letta in termini di abuso di potere per benefici privati. Sia i problemi sociali che la devianza sono il prodotto di processi sociali di definizione e reazione²⁰. La teoria dell'etichettamento, sviluppata da Lemert²¹ e Becker²², sostiene che la devianza è creata dalle reazioni sociali e dalle etichette applicate ai comportamenti all'interno di un determinato contesto sociale, piuttosto che dalle caratteristiche intrinseche dei comportamenti stessi. Questo approccio sposta l'attenzione dai comportamenti devianti alle persone e ai processi sociali che definiscono tali comportamenti come devianti. Allo stesso modo, i problemi sociali sono visti come prodotti emergenti delle percezioni e delle definizioni sociali, piuttosto che come condizioni oggettive e intrinseche. La definizione di un comportamento come «corrotto» implica inevitabilmente un giudizio sulla legittimità di quel comportamento. I giudizi sulla legittimità fanno parte di quadri normativi più ampi che emergono in tutte le strutture sociali conosciute e sono influenzati dalle norme sociali che vengono costantemente riprodotte e modificate²³.

Downes e Rock²⁴ sottolineano che l'ambiguità è una caratteristica distintiva della devianza. Un comportamento che è considerato deviante in un contesto può essere visto come accettabile in un altro²⁵. La corruzione è un abuso di potere se, in un determinato periodo storico e in un determinato contesto sociale, viene comunemente etichettato come tale. Questo processo di etichettamento non è il prodotto di un unico attore, ma il risultato dell'interazione tra una pluralità di arene – giuridica, politica, mediale e della vita quotidiana – caratterizzate da logiche, attori e criteri di legittimazione differenti. Alcune di queste arene dispongono di una maggiore capacità di imporre le proprie definizioni nello spazio pubblico: in particolare, le istituzioni, e soprattutto quelle giudiziarie, possiedono un potere simbolico e normativo più forte nel definire ciò che è legittimamente qualificabile come corruzione. Ciò non implica, tuttavia, un controllo assoluto del significato. Le etichette prodotte dalle istituzioni si confrontano costantemente con interpretazioni alternative elaborate in altre sfere, contribuendo a un processo di negoziazione e competizione simbolica che orienta la percezione pubblica del fenomeno. Ad esempio, anche i mezzi di comunicazione giocano un ruolo determinante in questo processo. In un famoso saggio in cui Lazarsfeld e Merton²⁶ si interrogano

su quali siano le funzioni dei media, i due autori si soffermano proprio sul fatto che questi ultimi, raccontando episodi di malaffare, contribuiscono a definire i canoni della pubblica moralità: selezionando alcuni comportamenti meritevoli di essere denunciati suggeriscono implicitamente cosa è conforme alla morale dominante e cosa non lo è, stimolando anche la reazione dell'opinione pubblica. Di fatto, quindi, contribuiscono al processo di costruzione sociale della corruzione.

3. La costruzione sociale della corruzione

21

Per parlare di costruzione sociale non si può non partire dal lavoro di Berger e Luckmann²⁷ *The social construction of reality*. Riprendendo il filone delle analisi fenomenologiche di Alfred Schutz, che si concentrano sull'analisi delle strutture della realtà della vita quotidiana e del senso comune²⁸, Berger e Luckmann sostengono e sviluppano la ben nota tesi, sintetizzata nel titolo, secondo cui la realtà è una costruzione sociale. Secondo Berger e Luckmann, ciò che appare scontato e ovvio in un determinato contesto sociale può non esserlo in altri²⁹. Gli individui, nella loro vita quotidiana, agiscono seguendo schemi e routine di tipizzazione, che vengono utilizzati negli incontri faccia a faccia e più in generale in ogni forma di interazione sociale³⁰. Questi schemi di comportamento e di interpretazione della realtà sono continuamente confermati e rafforzati attraverso le interazioni sociali. In altre parole, la «realtà sociale» è il risultato dell'azione e dell'interpretazione congiunte di diversi soggetti. Tali azioni e interpretazioni sono «all'origine» della realtà socialmente costruita ma sono anche ciò che costantemente la riproduce o la trasforma³¹. Questo approccio ha portato a un rinnovamento degli studi sulla dimensione simbolica della vita sociale, sottolineando che la cultura non è stabile ma intrinsecamente precaria e soggetta a mutamento.

In questo senso, la corruzione non è un fenomeno “naturale”, ma una realtà costruita attraverso processi sociali e culturali, il cui significato varia nei diversi contesti, riflettendo le tipizzazioni e gli schemi interpretativi delle società in cui si manifesta³². Uno dei principali esponenti di questa teoria è Mark Granovetter³³ che riprende la già citata teoria del *principal/agent* per dimostrare che sebbene tali modelli economici possano essere utili, in pratica essi determinano in modo insufficiente i risultati perché astraggono dagli aspetti sociali di come gli incentivi dello scambio corruttivo vengono organizzati e come vengono dotati del valore e del significato che alla fine hanno per gli attori. Queste importanti questioni

si trovano ampiamente al di fuori di un quadro di riferimento economico e richiedono un'analisi degli elementi sociali, culturali e storici. L'integrità nell'esercizio dei doveri pubblici è definita da norme sociali e professionali che variano nel tempo e nello spazio e il significato della corruzione è negoziabile ed elastico. A supporto di questa sua tesi Granovetter porta un esempio abbastanza emblematico anche per spiegare quanto la corruzione sia un fenomeno costruito e definito da dinamiche sociali: lo scambio di tangenti. Come detto prima, lo scambio di tangenti è la fattispecie di corruzione più emblematica e di facile interpretazione: c'è un *client* (il corruttore) che offre una tangente all'*agent* (il corrotto) in cambio di vantaggi illeciti. Eppure, secondo Granovetter, anche questo schema si presta a diverse interpretazioni a seconda dell'utilizzo di determinati quadri simbolici: ad esempio in alcune circostanze un quadro del genere può essere letto come pagamento di una tangente, mentre in altre come estorsione (definita anche concussione nell'ordinamento giuridico italiano). Questa ambiguità è stata più volte affrontata nel contesto italiano durante lo scandalo Tangentopoli, quando i magistrati di Mani Pulite hanno fatto ampio uso dell'istituto giuridico della concussione per incentivare gli imprenditori a confessare o a denunciare di aver pagato tangenti, influenzando in maniera determinante nel modo in cui gli eventi sono stati «etichettati» dall'opinione pubblica. I magistrati, come vedremo più avanti, insieme ad altri attori come i media, hanno offerto degli schemi interpretativi della vicenda che hanno portato l'opinione pubblica ad «etichettare» gli episodi in un certo modo (nel caso specifico, i politici come corrotti e gli imprenditori che pagavano tangenti come vittime del sistema). In sintesi, la costruzione sociale della corruzione ci permette di vedere la corruzione non solo come un fenomeno giuridico o economico, ma come un problema sociale che dipende da interpretazioni culturali, storiche e contestuali.

Come fanno le rappresentazioni della realtà ad essere preservate o modificate all'interno di un determinato contesto sociale e nel corso del tempo? Berger e Luckmann nel loro saggio parlano di processi di routinizzazione e meccanismi di naturalizzazione della realtà, soffermandosi sul ruolo dei processi di legittimazione, attraverso i quali pratiche e interpretazioni tendono a stabilizzarsi nella ripetizione, a essere percepite come ovvie e date per scontate, e infine a essere giustificate e rese socialmente plausibili all'interno di un determinato ordine simbolico. In continuità con questa impostazione, Jedlowski³⁴, in un suo saggio, pone particolare enfasi ai processi comunicativi, ritenendoli determinanti nei processi di legittimazione. Attraverso le «conversazioni», ma soprattutto

le «narrazioni», si contribuisce in maniera determinante al modo in cui la realtà viene interpretata. Ovviamente le narrazioni non vanno intese singolarmente, ma nel modo in cui queste circolano e si accumulano, producendo o stabilizzando i processi di tipizzazione. All'interno di specifici contesti sociali e culturali, le narrazioni che circolano possono contrapporsi le une alle altre: alcune assumono un ruolo egemonico, altre un ruolo subalterno, ma tutte partecipano attivamente al processo di costruzione sociale, che è sempre il risultato di negoziazioni complesse, in cui ogni individuo o gruppo cerca di affermare la propria narrazione e i propri schemi interpretativi.

4. La costruzione sociale mediatizzata

La riflessione di Jedlowski sul ruolo dei processi comunicativi ci permette di collegare i mezzi di comunicazione al processo di costruzione sociale della realtà³⁵. In realtà, Berger e Luckmann fanno riferimento quasi esclusivamente alle relazioni interpersonali, non prendendo in considerazione i media³⁶. Ma come sostengono Couldry ed Hepp, in un contesto mediatizzato come quello odierno è impossibile non parlare di «costruzione mediatizzata della realtà»³⁷. I processi comunicativi nel mondo odierno sono tecnologicamente mediati, nel senso che avvengono prevalentemente grazie all'utilizzo di mezzi di comunicazione di massa. In più, oltre che essere mediati tecnologicamente, sono sempre più pervasivi nella vita quotidiana, nel senso che penetrano in un numero sempre maggiore di contesti sociali, ridefinendoli e talvolta trasformandoli³⁸. Il mondo sociale è «mediatizzato», cioè modificato nelle sue dinamiche e strutture dal ruolo continuo e ricorsivo dei media. Pur non volendo affermare che il mondo sociale sia completamente «colonizzato» dai media, né che operi secondo una semplice «logica dei media», è impossibile negare che il mondo sociale sia diventato significativamente più complesso quando le sue forme e modelli sono in parte alimentati dai media e dalle loro infrastrutture. Anche se non utilizziamo direttamente i media, il nostro orizzonte di pratiche è un mondo sociale in cui i media sono punti di riferimento e risorse fondamentali³⁹. Couldry ed Hepp si discostano dal pensiero originale di Berger e Luckmann, sottolineando che, nell'era dei media digitali, la costruzione del mondo sociale può essere compresa solo se vista come storicamente situata, con i recenti cambiamenti storici che includono l'aumento della rilevanza sociale delle tecnologie di comunicazione mediata⁴⁰. Gli autori affermano che non è

possibile analizzare il mondo sociale tramite una semplice divisione tra comunicazione «pura» faccia a faccia e presentazione del mondo attraverso i media. Molte delle pratiche comunicative con cui costruiamo il nostro mondo sociale sono legate ai media. La nostra comunicazione quotidiana comprende molto più che interazioni dirette: la comunicazione mediata – tramite televisione, telefoni, piattaforme, app, ecc. – è intrecciata con la comunicazione faccia a faccia in diverse modalità. Anche ricerche recenti riflettono sull'influenza sempre più crescente che hanno le piattaforme e gli algoritmi nella vita quotidiana e di come sono in grado di influenzare la comprensione del mondo⁴¹.

24

Per questo motivo possiamo affermare che i media giocano un ruolo molto importante nella costruzione sociale della corruzione. I cittadini sono sempre più immersi in un ecosistema mediale all'interno del quale acquisiscono gli elementi necessari per interpretare il mondo in cui vivono. I media modellano non solo l'informazione ma anche le norme e i valori sociali, influenzando così la comprensione pubblica di cosa sia considerato corrotto o eticamente discutibile.

Se Jedlowski considera le narrazioni come un elemento fondamentale nei processi di tipizzazione⁴², Boni entra più nel dettaglio della costruzione sociale mediatizzata, sostenendo che quest'ultima non può essere ricondotta esclusivamente alle rappresentazioni simboliche che i media operano nella società⁴³. Il pubblico non può essere considerato un'entità passiva, che subisce in maniera acritica queste rappresentazioni simboliche. Per Boni le narrazioni «vanno calate all'interno di una complessa rete di rapporti tra numerosi attori sociali, in un processo che vede il sistema dei media al centro della negoziazione di numerose strutture della società»⁴⁴. Per questo motivo suggerisce di approcciarsi allo studio delle costruzioni sociali mediatizzate tenendo ben presente alcuni approcci ben noti agli studi massmediologici. Il primo approccio è quello dell'*agenda setting*, ovvero centrare l'attenzione sui media come definitori dell'agenda del pubblico: secondo Boni i mezzi di comunicazione di massa sono tra i principali «imprenditori» della costruzione sociale della realtà in quanto «ciò di cui parlano i media esiste, ciò di cui non parlano no»⁴⁵. Gli studi sull'*agenda setting* vanno tenuti di pari passo con quelli sulla *media logic*, in cui si indaga sulle modalità con cui vengono confezionate le narrazioni. I format dei prodotti mediali, i criteri di notiziabilità e le esigenze dei diversi media outlet, inclusi commercializzazione e partigianeria politica, giocano un ruolo determinante nella produzione delle narrazioni. Da qui l'importanza della teoria del *framing*, ovvero indagare le cornici interpretative delle notizie, ma soprattutto le dinamiche di potere e di

conflitto che accompagnano i processi di costruzione mediatizzata della realtà. Infine, sempre secondo Boni, è importante tenere in considerazione le «cornici dei pubblici» ovvero le loro possibili narrazioni alternative e confliggenti, considerando il pubblico stesso come costruttore della realtà sociale. Questo è ancora più evidente oggi con la diffusione delle piattaforme, dove il pubblico ha una gamma di strumenti sempre più pervasivi per proporre delle contro-narrazioni.

È attraverso questi approcci suggeriti da Boni che abbiamo condotto la nostra ricerca sulla costruzione mediatizzata della corruzione, prendendo in considerazione diversi casi, ognuno con le sue peculiarità.

25

5. La costruzione mediatizzata della corruzione in Italia

5.1 *Tangentopoli: quando la corruzione è diventata un problema sociale*

Il primo esempio di costruzione mediatizzata della corruzione in Italia dal dopoguerra ad oggi è rappresentato dallo scandalo Tangentopoli. L'inchiesta giudiziaria da cui è scaturito lo scandalo, Mani Pulite, iniziò il 17 febbraio 1992 nel bagno di una casa di riposo per anziani, il Pio Albergo Trivulzio a Milano, quando il presidente dell'ospizio, Mario Chiesa esponente del PSI milanese, ricevette una busta con sette milioni di lire da un piccolo imprenditore titolare di un'impresa di pulizie in cambio di un appalto. Chiesa non sapeva che l'imprenditore si era accordato con il sostituto procuratore Antonio Di Pietro per tendergli una trappola e quando lo capi si rifugiò nel bagno per far sparire le banconote buttandole nel water, ma fu lo stesso arrestato e portato al carcere di San Vittore. All'apparenza questo fu un episodio minore di corruzione che vedeva come protagonista Chiesa, un rampante politico locale, alla ricerca di denaro per poter realizzare il suo obiettivo: diventare sindaco di Milano. Anche i media diedero poco spazio all'episodio, solo il «Corriere della Sera», quotidiano milanese, riportò la notizia dell'arresto nella parte bassa della prima pagina, rimandando gli approfondimenti a pagina 40, la pagina della cronaca di Milano. Quel giorno quindi quasi nessuno si accorse che stava per iniziare il più grande scandalo di corruzione politica italiano. Lo scandalo è esploso alcune settimane dopo, quando Chiesa iniziò a confessare tirando in ballo nomi importanti della sfera politica e della sfera istituzionale italiana, innescando una catena di eventi che finì per coinvolgere i politici più importanti del panorama politico italiano,

su tutti Bettino Craxi, costretto mesi dopo a fuggire ad Hammamet per sfuggire all'arresto.

26 Questo scandalo mette perfettamente in evidenza diverse dinamiche di costruzione sociale mediatizzata elencate nei paragrafi precedenti. Innanzi tutto, dimostra alcuni principi enunciati nel primo paragrafo, ovvero che i problemi sociali e la devianza non sono entità oggettive ma il prodotto di processi sociali di definizione e reazione⁴⁶, in altre parole sono creati dalle reazioni sociali e dalle etichette applicate ai comportamenti all'interno di un determinato contesto sociale. In molti sapevano, o quanto meno sospettavano, che i principali partiti italiani dell'epoca ricevevano una qualche forma di finanziamento illecito, ma questi comportamenti erano «tollerati» o «ignorati» almeno finché i media non se ne sono occupati, portando il tema al centro dell'agenda⁴⁷. Come sostiene Boni, i media sono tra i principali «imprenditori» della costruzione sociale della realtà: la rivelazione infatti, condotta in prima istanza dai magistrati ma poi veicolata dai mezzi d'informazione, ha modificato lo status quo e portato ad una ridefinizione della percezione del contesto sociale⁴⁸. Su questo la «logica dei media» ha giocato un ruolo determinante: la copertura intensiva e drammatizzata dello scandalo da parte dei media è stata resa possibile perché in quegli anni era in atto un cambiamento in seno proprio al sistema dei media, legati principalmente al processo di commercializzazione che avvenne tra la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta⁴⁹. Durante questo periodo, l'arrivo della televisione commerciale, la nascita di nuovi giornali e radio, e l'espansione dei canali televisivi spinsero i media a competere per l'attenzione del pubblico. La pubblicità divenne il motore principale dei media, con investimenti pubblicitari che aumentarono significativamente nel tempo. Questa crescita spinse i media a focalizzarsi su contenuti che potessero attrarre il pubblico, spesso legati all'intrattenimento e a notizie sensazionalistiche.

L'aumento del numero di telespettatori e il tempo trascorso davanti alla TV, insieme alla maggiore offerta di programmazione giornaliera, crearono un ambiente propizio per l'emergere di programmi che mescolavano informazione e intrattenimento, come l'infotainment. La logica di commercializzazione portò i media a scegliere eventi che potessero garantire alti ascolti, e Tangentopoli, con i suoi scandali di corruzione, si rivelò un contenuto altamente notiziabile. La copertura di Tangentopoli permise ai media di mantenere il pubblico incollato agli schermi, trasformando la narrazione degli eventi di corruzione in uno spettacolo a puntate, simile a una soap opera. Questo approccio garantì un aumento dell'audience e, di conseguenza, dei profitti pubblicitari.

Ma anche in un contesto di mediatizzazione, le sole rappresentazioni mediatiche non bastano a spiegare un processo di costruzione sociale della realtà. Diversi attori ebbero un ruolo determinante in questo processo di ridefinizione simbolica del fenomeno, seppur interagendo in un sistema mediatizzato. In primo luogo è importante considerare i magistrati: questi ultimi furono cruciali in Tangentopoli grazie a una trasformazione del sistema giudiziario italiano avvenuta negli anni '60 e '70. Questo processo incluse la creazione del Consiglio Superiore della Magistratura (1959), che rese la magistratura autonoma, e l'introduzione di nuovi criteri per le promozioni basati sull'anzianità. Questi cambiamenti ridussero la dipendenza dai ranghi superiori, tradizionalmente più conservatori e allineati con il governo, permettendo l'ingresso di magistrati di classe media, socializzati nel clima delle proteste studentesche degli anni '60, con una maggiore capacità di agire contro politici e istituzioni politiche. Ma soprattutto, si dimostrarono particolarmente abili nell'interagire con i media e con le logiche di commercializzazione: i continui sviluppi dell'inchiesta (con aggiornamenti quasi quotidiani), la ricerca del nome altisonante, i *leaks* di documenti e alcune operazioni di polizia «teatrali» incontrarono perfettamente le esigenze dei media di spettacolarizzazione e intrattenimento, contribuendo a mantenere alta l'attenzione sul tema e a imporre un *frame* a loro favorevole. La stessa classe giornalistica stava vivendo un processo di rinnovamento: giovani giornalisti rampanti videro nelle vicende di Tangentopoli un'occasione per accrescere la loro visibilità e fare carriera, favorendo un certo tipo di giornalismo d'assalto che contribuì alla narrazione dominante⁵⁰. Accanto alle narrazioni prodotte dalla magistratura e dai media, è opportuno considerare anche quelle elaborate da segmenti della società civile, già attivi prima degli anni Novanta nel tematizzare il degrado morale della sfera pubblica e nel sostenere l'esigenza di interventi riformatori⁵¹. Pur trattandosi in parte di narrazioni di carattere elitario, esse costituivano comunque un elemento rilevante del panorama discorsivo entro cui Tangentopoli si è inscritta, contribuendo a rendere socialmente intelligibile e politicamente praticabile la critica al sistema dei partiti. Infine, ultimo ma non meno importante, va considerato il ruolo giocato dalla popolazione, più ricettiva nei confronti del problema a causa di alcuni cambiamenti socio-culturali che si manifestavano proprio in quegli anni. Negli anni precedenti l'esplosione di Tangentopoli, l'Italia era attraversata da una grave crisi economica. La disoccupazione aumentava, il debito pubblico era elevato e le misure di austerità adottate dal governo, come l'introduzione dell'ICI e l'innalzamento dell'età pensionabile, pesavano

sulle tasche dei cittadini. Gli italiani non erano soltanto più poveri, ma erano pure molto più arrabbiati per quello che stavano vivendo (la crisi economica), per quello a cui stavano assistendo (gli attentati a Falcone e Borsellino) e per quello che stavano, giorno dopo giorno, scoprendo (il sistema di tangenti). In sintesi, i cittadini furono particolarmente ricettivi nei confronti di Tangentopoli a causa della combinazione di una crisi economica e sociale, di una copertura mediatica intensa e spettacolare, di una profonda delusione verso la classe politica e di una narrazione emotivamente coinvolgente che alimentò la domanda di giustizia e di cambiamento. La corruzione in quegli anni, risultante dal processo di costruzione sociale appena descritto, era prevalentemente corruzione politica, con gli attori politici riconosciuti come colpevoli, gli imprenditori, seppur con qualche distinguo, considerati vittime del sistema e i giudici e magistrati veri e propri eroi popolari, sostenuti e acclamati dal pubblico.

5.2 *L'era berlusconiana: la contrapposizione tra garantisti e giustizialisti*

A meno di 10 anni dalle vicende di Tangentopoli, la società italiana ha conosciuto una nuova narrazione della corruzione che ha portato a ridefinire il modo in cui il fenomeno è stato costruito socialmente. Il riferimento è in particolare all'era berlusconiana, ovvero tra la fine degli anni 90 e il primo decennio degli anni 2000, un periodo in cui la corruzione è stata un tema molto saliente nel dibattito pubblico, ma con un *framing* diverso rispetto al periodo di Tangentopoli, dove l'opinione pubblica era meno coesa nei confronti delle inchieste giudiziarie e contro i politici corrotti e si è innescato un meccanismo di narrazioni e contro narrazioni che hanno influenzato la percezione pubblica del fenomeno. I guai giudiziari di Berlusconi hanno sicuramente contribuito a rendere la corruzione uno dei temi più salienti nel dibattito pubblico durante la seconda repubblica. Il fenomeno però non si esaurisce con la sua figura, ma ha interessato a più riprese l'intera classe politica italiana tanto che era assai frequente assistere alle dimissioni di un ministro o alla caduta di un'intera giunta regionale non tanto per delle effettive difficoltà amministrative quanto per lo scoppio di uno scandalo di corruzione. Pensiamo, ad esempio, al Rubygate, agli scandali dei rimborsi truccati nelle regioni Lazio e Piemonte (tra il 2010 e il 2014), con le mutande verdi secondo l'accusa acquistate con fondi pubblici da esponenti della Lega o i festini del Batman di Anagni «Franco Fiorito» del Pdl, lo scandalo della sanità della regione Lombardia che ha riguardato Formigoni e tanti altri⁵².

In merito a questo periodo un'attenzione particolare va dedicata al processo di *framing*, inteso come quadro interpretativo delle notizie in relazione alle dinamiche di potere e di conflitto che accompagnano i processi di costruzione mediatizzata della realtà⁵³. In quegli anni il discorso pubblico assomigliava molto ad una «battaglia per la conquista dell'opinione pubblica»⁵⁴: da una parte i soggetti coinvolti cercavano di salvare la propria reputazione negando di essere responsabili dell'illecito o cercando di screditare i magistrati che li perseguivano, dall'altra i detrattori, o gli accusatori, che cercavano di convincere l'opinione pubblica della gravità dei fatti. L'etichettamento di un determinato caso come «deviante» e la conseguente riprovazione nei confronti dei politici corrotti si manifestava sulla base della trivialità del caso, nel senso che solo gli scandali particolarmente notiziabili (ad esempio festini particolarmente lussuosi, o spese bizzarre come l'acquisto di mutande verdi) venivano etichettati come corruttivi, lasciando da parte tanti altri casi meno interessanti per i media (su tutti la *petty corruption*, la corruzione di bassa entità); delle appartenenze politiche, ovvero solo quando ad essere coinvolti erano soggetti appartenenti a schieramenti politici invisi ad un determinato media outlet. I cattivi della vicenda erano, come in Tangentopoli, i politici corrotti, ma solo quando questi appartenevano alla fazione politica sbagliata. In altre situazioni, i politici corrotti diventavano le «vittime del sistema», perseguitate da giudici partigiani (comunisti secondo una delle narrazioni più utilizzate). In altre parole, si è assistito ad una costruzione sociale altamente controversa del fenomeno, piegata cioè a giudizi partigiani e politicizzata⁵⁵. Questa polarizzazione va collocata in una fase di trasformazione delle forme di conflittualità politica emerse nella fase successiva a Tangentopoli, segnata da una contrapposizione basata su *cleavage* sociali come antifascismo e anticomunismo a una meno ancorata alle ideologie e fondata sul binomio legalità/moralità⁵⁶. Tali dinamiche sono state ulteriormente accentuate dalla centralità della figura di Berlusconi e dalla crescente polarizzazione del conflitto politico.

In questo quadro, il sistema dei media ha svolto un ruolo decisivo nel selezionare, amplificare e contrapporre le interpretazioni del fenomeno corruttivo. Molte delle cause di questa costruzione sociale sono sicuramente ascrivibili alle logiche di funzionamento del sistema dei mezzi di informazione. I media infatti non sono stati dei meri osservatori degli eventi che hanno scosso il panorama politico in quel periodo, ma hanno contribuito, con la loro trattazione, a rendere la corruzione una *issue* saliente nel dibattito pubblico, ma soprattutto hanno alimentato la natura controversa della stessa. I motivi principali sono due: da un lato

c'è l'esigenza da parte dei giornalisti, come era successo per Tangentopoli, di competere per l'attenzione del pubblico e quindi di adattare i meccanismi di produzione delle notizie alle logiche dell'intrattenimento. La commercializzazione ha spinto i media a trasformare anche le notizie più serie in contenuti coinvolgenti utilizzando storytelling, drammatizzazione e gossip. La personalizzazione del potere politico, con figure centrali e ben identificabili come Berlusconi e Bertolaso o con personaggi bizzarri altamente notiziabili come Franco Fiorito, ha reso più semplice costruire narrazioni attorno a casi di corruzione, facilitando l'attribuzione di responsabilità e l'identificazione di un «cattivo» ben definito. Questo processo ha incentivato i media a parlare di corruzione, raccontandola però in modo più accessibile e spettacolarizzato, favorendo l'interesse del pubblico e la sua indignazione. Dall'altro, c'è quella «vicinanza» tra i mezzi di comunicazione e le fazioni politiche che da sempre caratterizza il sistema mediatico italiano⁵⁷ e che ha portato i media a diventare parte integrante dello scontro politico. Spesso gli episodi di corruzione vengono trasformati in battaglie politiche a cui i media italiani, noti per la loro partigianeria, contribuiscono sostenendo o attaccando gli esponenti politici coinvolti. La polarizzazione politica italiana, accentuata dall'arrivo di Berlusconi, ha esasperato questo fenomeno, con i media che hanno sfruttato i casi di corruzione per alimentare il conflitto politico, talvolta operando una vera e propria strumentalizzazione dei casi.

Questo non significa che tale costruzione sociale politicizzata sia stata opera esclusiva dei media: come sempre avviene per tutti i processi sociali, un insieme di concause, interne ed esterne al sistema dei media, hanno contribuito a plasmare questa evoluzione. Sicuramente, hanno giocato un ruolo fondamentale la polarizzazione politica, la personalizzazione del potere politico e i cambiamenti all'interno degli scambi corruttivi, sempre più orientati verso scambi di favori e peculato a scapito delle consuete mazzette. Ma la «logica dei media» in questo processo è risultata fondamentale.

5.3 *Le lene e Striscia la Notizia: la petty corruption che fa spettacolo*

Se, come sostiene Boni, «ciò di cui parlano i media esiste, mentre ciò di cui non parlano no»⁵⁸ ad osservare i principali canali informativi italiani (telegiornali, quotidiani nazionali) si potrebbe pensare che in Italia la *petty corruption* non esiste. La «bustarella» al vigile urbano per evitare la multa, la chiamata all'amico per saltare la lista di attesa, il regalo al funzionario del comune per risolvere una pratica spinosa non sono pratiche che caratterizzano l'ambiente italiano, in quanto i giornali nazionali

e i telegiornali, almeno negli ultimi venti anni, vi hanno dedicato uno spazio esiguo. In realtà, come ben noto nel senso comune, queste sono pratiche diffuse in Italia, tanto da diventare oggetto di stereotipi. Tali stereotipi nascono grazie al ruolo che hanno nel processo di costruzione sociale e di etichettamento i programmi di infotainment come «Le Iene» e «Striscia la Notizia». Tali programmi sono efficaci nel dare visibilità alla *petty corruption* grazie alla loro combinazione di intrattenimento e informazione. Essi fanno ricorso a particolari tecniche stilistiche e narrative per rendere i casi di corruzione accessibili e coinvolgenti per il pubblico, contribuendo così a far emergere questi episodi come problemi sociali di cui la politica deve occuparsi. Il dipendente pubblico che va a timbrare il cartellino in mutande per poi tornare a dormire, oppure il «bomber dei furbetti» che da quindici anni non si presenta in ufficio pur ricevendo lo stipendio sono episodi di grande interesse per il pubblico di questi programmi. Come sostenuto nei precedenti paragrafi, i processi di commercializzazione che hanno investito anche il nostro sistema mediale hanno avuto un significativo impatto sulla nascita di un mercato sempre più competitivo in cui l'attenzione è la merce più preziosa. Tra i prodotti più riusciti di questo tipo di dinamiche vi sono proprio i programmi di infotainment in cui il connubio tra informazione e intrattenimento si sostanzia nella continua ricerca di notizie esotiche e curiose in grado di stuzzicare l'attenzione dello spettatore incollandolo al divano. Per questi programmi, episodi di *petty corruption* come quelli appena descritti, sono un tema altamente notiziabile. Pertanto, nel merito del racconto della corruzione, i programmi di infotainment si ritengono di particolare interesse 1) perché rappresentano una fonte importante di informazione nel nostro paese per un vasto pubblico che si informa attraverso la televisione e 2) perché raccontando il malcostume attraverso le lenti dell'intrattenimento si fanno veicolo e strumento di denuncia sociale che è centrale nell'etichettamento della devianza.

Nel processo di costruzione sociale della corruzione, l'operato di questi programmi può condurre a un duplice effetto: da una parte, al rischio di una banalizzazione del tema della corruzione, dall'altra, a un'effettiva azione informativa nei confronti del pubblico. Sono proprio le stesse logiche create dai processi di commercializzazione a spingere le redazioni dei programmi di infotainment alla ricerca di notizie in grado di essere spettacolarizzate attraverso espedienti stilistici e retorici che rischiano di banalizzare i reati di corruzione portando a sminuirne la gravità. Allo stesso tempo, nonostante l'ambiguità di fondo che tali dinamiche comportano nel tentativo di ridurre la complessità stereotipizzando gli scambi

corruttivi, non si deve sottovalutare l'importante missione informativa che l'infotainment svolge per il grande pubblico⁵⁹.

32 Casi di piccola corruzione che normalmente non avrebbero chance di passare sulle principali testate tv e di carta stampata riescono, grazie alla spinta delle logiche dell'infotainment, a trovare la forza di divenire oggetto di un dibattito – formale e informale – più allargato. Dibattito che, una volta allargato, arriva anche ai mezzi di informazione tradizionali fino a coinvolgere la politica ai diversi livelli. Seppur con toni scanzonati e volti allo spettacolo, attraverso la ripetizione e l'accumulo di casi simili, programmi come «Striscia la Notizia» e «Le Iene» riescono a catalizzare la riprovazione del pubblico in maniera pari, se non maggiore, delle principali testate giornalistiche e a sollecitare azioni politiche concrete per affrontare questi problemi.

5.4 *I social media e la costruzione sociale della corruzione*

La riflessione sulla costruzione mediatizzata della corruzione non può non porre una riflessione sul ruolo dei social media e degli algoritmi in questo processo. Il successo delle piattaforme di social media sta cambiando il panorama informativo globale e trasformando la dieta mediale del pubblico. In un ecosistema mediale complesso come quello attuale, le fonti informative si moltiplicano e le tradizionali fonti informative – le testate giornalistiche – subiscono dei contraccolpi⁶⁰. Gli algoritmi che regolano le piattaforme infatti non sono solo strumenti a disposizione dei mezzi di comunicazione, ma sono delle vere e proprie entità che riflettono e influenzano processi politici, sociali e culturali più ampi⁶¹. Gli ambienti digitali sono l'essenza di quella che viene definita «mediatizzazione profonda» e portano Couldry ed Hepp a parlare di «costruzione sociale mediatizzata», in quanto la distinzione tra interazione personale e interazione mediata perde di valore, con i media che diventano sempre più pervasivi nella nostra realtà quotidiana⁶². Anche la distinzione tra gli attori mediali e audience diventa più sfilacciata: attraverso i social media, i cittadini comuni sono sì spettatori delle narrazioni proposte dagli attori che tradizionalmente erano più in grado di imporre le proprie narrazioni (testate giornalistiche, politici ecc.), ma sono anche in grado di produrre narrazioni alternative e confliggenti, diventando di fatto a loro volta dei protagonisti del processo di costruzione della realtà sociale.

Questo si manifesta anche nella discussione sulla piattaforma Facebook in merito alla corruzione: i social media, come noto, ampliano la platea degli attori coinvolti anche nel dibattito pubblico sulla corruzione,

includendo non solo professionisti dell'informazione e attori politici, ma anche cittadini comuni e fonti alternative di notizie. Questi attori producono, da una parte, una diversificazione del tipo di corruzione di cui si discute pubblicamente, includendo anche casi di corruzione locale e *petty corruption* (che avevamo visto essere trattata solo dai programmi di infotainment), oltre che la *grand corruption* che coinvolge politici o amministratori pubblici. Ma determina anche una diversificazione dei *frame*, in quanto le *affordances* delle piattaforme favoriscono la polarizzazione delle opinioni e delle posizioni, alimentando la politicizzazione sui casi di *grand corruption*⁶³. Al contrario, quando si discute di casi di *petty corruption* il *frame* cambia radicalmente: ad essere coinvolti sono cittadini comuni coinvolti in pratiche corruttive (reato di peculato ad esempio nel caso di un autista che «prende in prestito» l'autobus dell'azienda per la quale lavora per portare gli amici al mare) che però non sono considerate tali. Si tratta di episodi in cui il cittadino comune può immedesimarsi.

33

Nel dibattito online sulla corruzione, le dinamiche osservate nei social media mostrano somiglianze con quelle presenti nei media tradizionali. La corruzione viene spesso strumentalizzata per danneggiare la reputazione di politici o partiti rivali, difendere i propri alleati politici o valorizzare le iniziative della propria forza politica. Questo fenomeno è caratterizzato da una forte polarizzazione e contrapposizione, con accuse reciproche tra gruppi politici rivali, esacerbate dall'uso di tecniche comunicative come l'uso di maiuscole, immagini, video e *hashtag*. La polarizzazione, già riscontrata nei legacy media, diventa però ancora più radicale nei social media, dove attori con interessi malevoli trovano un terreno fertile per inquinare il dibattito pubblico. I social media, grazie ai loro costi contenuti e alla velocità di diffusione, offrono uno strumento ideale per queste operazioni. La costruzione sociale della corruzione su queste piattaforme assume forme ambigue: provoca una forte riprovazione nei confronti della classe politica, ma suscita scarsa indignazione quando ad essere coinvolti sono i cittadini comuni, sintomo che, con un certo tipo di trattazione, viene meno l'etichettamento della devianza.

6. Conclusioni

In conclusione, la corruzione rappresenta un fenomeno complesso e dinamico, la cui interpretazione varia notevolmente a seconda del contesto storico, sociale e culturale. Mentre nel senso comune è spesso vista come un fenomeno univoco e facilmente identificabile, la letteratura

accademica evidenza come la corruzione sia un fenomeno polisemico, influenzato da molteplici fattori e interpretazioni. L'analisi della corruzione richiede dunque un approccio multidisciplinare che consideri non solo le dimensioni economiche e giuridiche, ma anche le dinamiche sociali e culturali che ne influenzano la percezione e la definizione. In particolare, il ruolo dei media nel processo di costruzione sociale della corruzione è determinante e complesso. Attraverso una continua interazione con i contesti sociali, politici e culturali, i media contribuiscono a definire e ridefinire ciò che viene percepito come corruzione. Dalla copertura intensiva e spettacolarizzata di eventi come Tangentopoli alla trattazione più quotidiana della *petty corruption* nei programmi di *infotainment*, i media influenzano profondamente le percezioni pubbliche e le norme sociali riguardanti la corruzione. La mediatizzazione della realtà, accentuata dalla digitalizzazione e dalle logiche delle piattaforme, amplifica questa influenza, permettendo a una varietà di attori di partecipare alla costruzione di narrazioni e contro-narrazioni. Tuttavia, questo processo non è esente da rischi, tra cui la trivializzazione della corruzione e la polarizzazione politica del dibattito pubblico. Questi fattori possono introdurre distorsioni nella rappresentazione della corruzione, compromettendo l'integrità del processo di costruzione sociale e, di conseguenza, la percezione pubblica e le risposte alla corruzione stessa.

Note

¹ La ricerca presentata in questo articolo è stata finanziata tramite fondi del PROGETTO PRIN 2022 PNRR "SOcial media and civic Mobilization as MOonitoring tools in the SociAl construction of corruption" (Acronimo: SOMMOSSA). P2022YRFWS "SOMMOSSA" - CUP J53D23017100001 - Finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU. MISSIONE 4 COMPONENTE 2 INVESTIMENTO 1.1.

² J. GARDINER, *Defining corruption*. In A. I. HEIDENHEIMER, M. JOHNSTON, *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Routledge, Londra 2017, 3rd ed., pp. 25-40; A. MUNGIU-PIPPIDI, M. FAZEKAS, *How to define and measure corruption*, in A. MUNGIU-PIPPIDI, P. HEYWOOD (a cura di), *A Research Agenda for Studies of Corruption*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2020, pp. 7-26.

³ E. KATZAROVA, *The social construction of global corruption: From utopia to neoliberalism*. Palgrave Macmillan, Londra 2019.

⁴ M. GRANOVETTER, *The Social Construction of Corruption*. In V. NEE, R. SWEDBERG (a cura di), *On Capitalism*, Stanford University Press, Stanford 2007, pp. 152-172.

⁵ O. KURER, *Definitions of corruption*, in P. HEYWOOD (a cura di), *Routledge Handbook of Political Corruption*, Routledge, Londra 2015, pp. 30-41.

⁶ B. ROTHSTEIN, A. VARRAICH, *Making Sense of Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.

⁷ C.J. FRIEDRICH, *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda*, Harper and Row, New York 1972; S. WICKBERG, *Understanding corruption in the twenty-first century: Towards a new constructivist research agenda*, in *French Politics*, vol.1, n. 19, 2021, pp. 82-102.

⁸ B. BUCHAN, L. HILL, *An Intellectual History of Political Corruption*, Springer Nature, 2014.

⁹ Questo modello è ampiamente utilizzato negli studi sulla corruzione e prevede un *principal* che assegna delle mansioni per suo conto ad un *agent*. La corruzione ha luogo quando l'*agent* rompe il rapporto di fiducia con il *principal*, contravvenendo a queste norme per favorire un *client* dietro pagamento di una tangente o di altri benefici (S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, prima edizione).

¹⁰ R. KLITGAARD, *Controlling Corruption*, University of California Press, 2009, p. 24.

¹¹ J. GARDINER, *op.cit.*

¹² J. S. NYE, *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, in *American Political Science Review*, Vol. 67, n. 2, 1967, p. 419.

¹³ B. ROTHSTEIN, A. VARRAICH, *Corruption and the opposite to corruption. A map of the conceptual landscape. State-of-the-Art Report on Theories and Harmonised Concepts of Corruption*. Deliverable. Work Package: WP1. Social, Legal, Anthropological and Political Approaches to Theory of Corruption. Project Title: Anti-Corruption Policies Revisited, Gothenburg: The Quality of Government Institute, 2014 pp.1-111; B. VAN SCHOOR, *Fighting Corruption Collectively: How Successful are Sector-Specific Coordinated Governance Initiatives in Curbing Corruption?* Springer VS, 2017.

¹⁴ A. I. HEIDENHEIMER, M. JOHNSTON (a cura di), *Political Corruption: Concepts, Contexts*, Routledge, Londra 2017.

¹⁵ N. DALLA CHIESA, *Da Tangentopoli a Formigoni: Modelli di corruzione ed evoluzione della specie in Lombardia*, in «Etica Pubblica. Studi su legalità e partecipazione», 2, 2020; R. SCIARRONE (a cura di), *Politica e corruzione: Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli editore, Roma 2017.

¹⁶ P. MANCINI, *Perché non ci indigniamo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2023.

¹⁷ S. SBERNA, A. VANNUCCI, "It's the politics, stupid!" *The politicization of anti-corruption in Italy*, in «Crime, Law and Social Change», Vol. 5, n. 60, 2013, pp. 565-593.

¹⁸ N. CHARRON, V. LAPUENTE, M. BAUHR, *The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds*, Göteborg 2024.

¹⁹ R. FULLER, R. MYERS, *Some aspects of a theory of social problems*, in «American Sociological Review», n. 6, 1941, pp. 24-32.

²⁰ J. I. KITSUSE, M. SPECTOR, *Social Problems and Deviance: Some Parallel Issues*, in «Social Problems», Vol. 5, n. 22, 1975, pp. 584-594.

²¹ E. M. LEMERT, *Is there a natural history of social problems?*, in «American Sociological Review», Vol. 2, n. 16, 1951, pp. 217-223.

²² H. S. BECKER, *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, Free Press, New York 1963.

²³ M. GRANOVETTER, *op. cit.*

²⁴ D. M. DOWNES, P. E. ROCK, *Understanding deviance: A guide to the sociology of crime and rule-breaking*, Oxford University Press, Oxford 2011 (6ª edizione).

²⁵ E. GOODE, N. BEN-YEHUDA, *Moral panics: The social construction of deviance*, Wiley-Blackwell, Oxford 2009 (2ª edizione).

²⁶ P. F. LAZARSFELD, R. K. MERTON, *Mass communication, popular taste and organized social action*, Bobbs-Merrill, Indianapolis 1948.

²⁷ P. L. BERGER, T. LUCKMANN, *La realtà come costruzione sociale*, il Mulino, Bologna 1997.

²⁸ A. SCHUTZ, *La fenomenologia del mondo sociale*, Meltemi, Sesto San Giovanni Milano 2018.

²⁹ P. L. BERGER, T. LUCKMANN, *op. cit.*

³⁰ L. SCIOLLA, *Presentazione*, in P. L. BERGER, T. LUCKMANN, *La realtà come costruzione sociale*, il Mulino, Bologna 1997, pp. VII-XIV.

³¹ P. JEDLOWSKI, *Costruzione narrativa della realtà e mondi possibili*, in A. SANTAMBROGIO (a cura di), *Costruzionismo e scienze sociali*, Morlacchi, Perugia 2010, pp. 47-65.

³² D. TÄNZLER, K. MARAS, A. GIANNAKOPOULOS, *The social construction of corruption in Europe*, Routledge, Londra 2016.

³³ M. GRANOVETTER, *The Social Construction of Corruption* in V. NEE, R. SWEDBERG (a cura di), *On Capitalism*, Stanford University Press, Stanford 2007, pp. 152-172.

³⁴ P. JEDLOWSKI, *op. cit.*

³⁵ *Ivi*

³⁶ P. L. BERGER, T. LUCKMANN, *op. cit.*

³⁷ N. COULDRY, A. HEPP, *The mediated construction of reality*, Polity Press, Cambridge 2017.

³⁸ G. BOCCIA ARTIERI, F. COLOMBO, G. GILI, *Comunicare: persone, relazioni, media*, Laterza, Roma-Bari 2022; N. COULDRY, A. HEPP, *Conceptualizing Mediatization: Contexts, Traditions, Arguments: Editorial*, in «Communication Theory», Vol. 3, n. 3, 2013, pp. 191-202.

³⁹ N. COULDRY, A. HEPP, *The mediated construction of reality*, cit.

⁴⁰ *Ivi*

⁴¹ R. BARTOLETTI, G. BOCCIA ARTIERI, *Algoritmi e vita quotidiana: Un approccio socio-comunicativo critico*, in «Sociologia della Comunicazione», Vol. 2, n. 66, 2023, pp. 5-20.

⁴² P. JEDLOWSKI, *op. cit.*

⁴³ F. BONI, *op. cit.*

⁴⁴ *Ibidem*, p. 225

⁴⁵ *Ibidem*, p. 226

⁴⁶ J. I. KITSUSE, M. SPECTOR, *op. cit.*

⁴⁷ P. P. GIGLIOLI, *Political Corruption and the Media: The Tangentopoli Affair*, in «International Social Science Journal», n. 48, 1996, pp. 381-394; A. VANNUCCI, *La Corruzione nel Sistema Politico Italiano a Dieci Anni da Mani Pulite*, in G.

FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente: La corruzione come sistema a dieci anni da Mani Pulite*, Vita e Pensiero, Milano 2003, pp. 1000-1068.

⁴⁸ F. BONI, *op. cit.*

⁴⁹ C. MARLETTI, *La Repubblica dei media: L'Italia dal politichese alla politica iperreale*, Il Mulino, Bologna 2010.

⁵⁰ R. MINCIGRUCCI, M. GERLI, M. MAZZONI, *Revisiting Tangentopoli 30 Years Later: Why Have the Media Shifted from Party Collateralism to Adversarial Reporting?*, in «Sociologica», 2023, pp. 149-173.

⁵¹ D. SARESELLA, *Tra politica e antipolitica: la nuova «società civile» e il movimento della Rete (1985-1994)*, Le Monnier Università, Firenze 2016

⁵² R. MINCIGRUCCI, A. STANZIANO, *Corruzione, scandali e le distorsioni del processo mediatico*, in «Polis», n. 1, 2021, pp. 11-40.

⁵³ F. BONI, *op. cit.*

⁵⁴ G. E. LANG, K. LANG, *The Battle for Public Opinion: The President, the Press, and the Polls during Watergate*, Columbia University Press, New York 1983.

⁵⁵ S. SBERNA, A. VANNUCCI, *op. cit.*

⁵⁶ G. ORSINA, *Antifascism, anticommunism, antipolitics: delegitimation in Berlusconi's Italy*, in «Journal of Modern Italian Studies», Vol. 1, n. 22, 2017, pp. 7-26.

⁵⁷ P. MANCINI, *Il sistema fragile: I mass media in Italia tra politica e mercato*, Carocci, Roma 2002.

⁵⁸ F. BONI, *op. cit.*

⁵⁹ Z. ZALLER, *A New Standard of News Quality: Burglar Alarms for the Monitorial Citizen*, in «Political Communication», Vol. 2, n. 20, 2003, pp. 109-130.

⁶⁰ J. VAN DIJCK, T. POELL, M. DE WAAL, *Platform society: Valori pubblici e società connessa*, Guerini Scientifica, Milano 2019.

⁶¹ R. BARTOLETTI, G. BOCCIA ARTIERI, *op. cit.*

⁶² N. COULDRY, A. HEPP, *The mediated construction of reality*, cit..

⁶³ R. MARCHETTI, A. STANZIANO, *Politicizing corruption on social media*, in «European Journal of Communication» Vol. 4, n. 39, 2024.

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 «integri» 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, volonterosa, 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.

The National Anti-Corruption Authority (ANAC) and the evolution of corruption prevention in Italy

Francesco Merenda

1. Introduction

Over the past three decades, the global spread of anti-corruption policies has given anti-corruption authorities a prominent role. Although the literature was initially hesitant about their validity¹ and in some cases, institutional failure has also been observed², the role of these bodies is now widely recognised and enshrined in all main references on corruption prevention and integrity promotion in the public sector. Regarding the principles that anti-corruption agencies (ACAs) are expected to embody, the importance of independence was recognised since the outset³. However, scholars have subsequently identified several characteristics based on the experience of the numerous existing anti-corruption bodies⁴.

These authorities play a key role alongside national anti-corruption plans and strategies aimed at preventing corruption⁵ administrative transparency and integrity rules set out in codes of conduct; and the conflict-of-interest regulations⁶. Anti-corruption authorities are typically vested with several powers, including regulatory, oversight, training, advisory and sanctioning powers. Cooperation among international bodies has increased significantly at the global level, although this was already enshrined in the 2003 UN Convention against Corruption in Article 38.

The scope of these powers is closely linked to the constitutional structure of each national system of governance, encompassing the structural design of the state and its government, as well as its «degree of constitutional dialogue on corruption»⁷.

Article 6 of the 2003 UN Convention against Corruption is dedicated to the role, functions and powers of anti-corruption authorities⁸. On the basis of this provision, states have adopted different institutional models for anti-corruption bodies. States are required to establish a body to deal with the prevention of corruption (Art. 5 UNCAC), as well as to deal

with the promotion and dissemination of knowledge on corruption prevention. Two further essential elements can be identified: first, adequate resources and personnel are required to ensure the effective performance of these functions; the second is the need for independence from political authorities, in order to prevent undue political influence. Furthermore, each state has also ratified additional regional conventions on this matter, including the 1996 Inter-American Convention Against Corruption.

56

The role of anti-corruption agencies as a «pillar of integrity policies» was already emphasised before 2003⁹. International conventions do not require states to establish an anti-corruption agency or authority at the national level or more than one at the decentralised level. The essential requirement is the establishment of a minimum of one (Art. 6 UNCAC). In fact, most states have opted for a national-level single agency/authority, but in some cases, there are also anti-corruption bodies at regional/local level (Spain). Anti-corruption bodies also differ in the sphere of subjective exercise of their functions, which in some cases concerns both the public and private sector (Agence française anticorruption in France), while in other cases only the public sector (National Anti-Corruption Authority in Italy).

Each national system adopts a different model; however, two main types can be identified. These are anti-corruption authorities and agencies. It is evident that both international bodies and anti-corruption scholars identify the function of the body¹⁰ and the three macro-models of ACAs¹¹. However, there are some ACAs that are characterised by a combination of the three models. A common characteristic of most anti-corruption bodies is their use of soft law¹², i.e. documents that set out rules that are not legally binding, rigid or formal, but which provide guidance and principles to help public administrations properly plan and implement their anti-corruption strategies.

The Italian National Anti-Corruption Authority (ANAC) is an interesting case study in the field of ACAs. The Italian anti-corruption body was established by the anti-corruption law (No. 190/2012) and formally implemented through Decree-Law No. 90 of 2014¹³. The Italian system was established later than similar authorities in other countries. This development resulted from a series of warnings issued by international organisations (GRECO) and from a nationwide political crisis. Previously, Italy had established different types of anti-corruption bodies, albeit with reduced powers and functions in comparison to the current system. The Italian case suggests that, in this national context, the establishment and characteristics of the current authorities have been influenced to a greater

extent by anti-corruption policy developments than in other national contexts. Nevertheless, the analysis and experience of this national anti-corruption authority demonstrate that, since its establishment, there has been a process of undermining its effectiveness without a legislative amendment.

The Italian experience clearly demonstrates the impact that political and institutional contexts have had on the establishment of these bodies. The establishment of an anti-corruption body is, in fact, a political decision that indicates a state's intention to introduce comprehensive anti-corruption policies¹⁴. Legislative and administrative reforms adopted in Italy have significantly shaped anti-corruption policies, particularly as a result of the shift from public-law to private-law regulatory frameworks¹⁵.

57

The influence of supranational and international bodies on this process is also significant¹⁶. Considering the recent failures of anti-corruption policies, either total or partial, there has been a resurgence of interest in the usefulness of anti-corruption bodies¹⁷. This interest has persisted for several years, as demonstrated by several studies¹⁸.

The implementation of strategies to combat and prevent corruption needs to be strengthened and aligned with good governance models and the promotion of public integrity. The European Anti-Corruption Directive¹⁹, which is currently under final approval, confirms the central role of anti-corruption authorities in national anti-corruption strategies (COM/2023/234 final) in Article 4. For this reason, it is crucial to understand the key factors that contribute to the success or failure of an anti-corruption body's efforts, in order to identify the elements that influence these different outcomes. This study does not aim to measure the effectiveness of anti-corruption bodies²⁰, but rather to understand, from a legal perspective, the elements that affect the activity of ACAs, both positively and negatively.

The analysis conducted in the following pages starts with the regulatory development of the national anti-corruption authority and provides a brief overview of previous experience. The analysis focuses mainly on the period from 2012 to 2025, which is divided into various stages. This reflection is also useful to understand the efficacy of the institutions engaged in the fight against corruption in Italy²¹, starting with the anti-corruption authority and its relationship with the other institutions (political bodies, courts, police bodies, other independent administrative authorities).

The development of the Italian national anti-corruption authority has followed the trajectory of both administrative reforms²² and Italian anti-corruption efforts²³, characterised by periods of expansion and de-

cline, which can essentially be divided into three distinct phases: the rise of the authority of the national anti-corruption system (2014–17); the consolidation of the authority's powers (2016–18); and the subsequent decline (2018–present).

This paper argues that anti-corruption bodies are affected by several dynamics, despite their model. The main research aim is to understand the elements that can be inferred from the trajectory of the Italian anti-corruption authority from a comparative perspective. What lessons can be learned by countries that have not yet established their own anti-corruption bodies?

58

2. The Legislative Development of the Italian Anti-Corruption Authority: model features, powers and functions

Compared to other legal systems, Italy adopted its first commission in the field of anti-corruption with Legislative Decree No. 150 of 2009. An initial attempt was made with the establishment of the High Commissioner for Preventing and Combating Corruption and Other Forms of Malfeasance in Public Administration²⁴, introduced by Law No. 3 of 2003. When it was set up in 2003, the High Commissioner had few and undefined powers. He could order fact-finding investigations to ascertain the existence, causes and related factors of corruption and unlawful acts, as well as their risks. He could also draw up analyses and studies on the adequacy and appropriateness of the regulatory framework, and on any administrative measures aimed at tackling corruption and unlawful acts. He could also monitor proceedings that could potentially result in damage to the state budget, such as those involving expenditure or the awarding of public contracts.

The commissioner, which was disbanded in 2008 and whose functions were transferred to an office of the Prime Minister's Office the SAET – Anti-Corruption and Transparency Service, which was also subsequently abolished²⁵, is notable for the publication of a comprehensive study report, the «First map of corruption in Italy», a document which is similar to those prepared in the past by a number of study commissions set up by Parliament or the Government.

The Commission for Evaluation, Integrity and Transparency in Public Administrations (CIVIT) is the first real Italian anti-corruption authority and constitutes the original organisational core of the current anti-corruption authority²⁶. This commission was set up to deal mainly with the

central tasks of performance evaluation and measurement. Although it had some characteristics of independence, it was subject to the guidance of the Civil Service Department. Moreover, the members and the appointment were not fully independent from the Ministry, and the autonomous sources of revenue were determined by the State Budget Law. In addition, the functions attributed, and the staff were rather understaffed, which is a departure from the UNCAC Convention. Moreover, Italy at that time had not yet adopted a proper national anti-corruption strategy. The role of this commission had not conferred any particular focus on the integrity of civil servants by introducing ethical tools and duties of conduct. In fact, the government at that time had chosen to introduce this commission into the Italian legal system for two main reasons: to recover the regulation of public law for civil servants; to establish a commission that could assess compliance with administrative efficiency. The consequence of this decision was that the legislator opted to position these initiatives in conjunction with the Council Presidency, thereby diminishing their capacity to operate in a manner that is autonomous of the prevailing political and institutional context²⁷.

59

It can therefore be said that this first experience was very different from the one to be adopted with the 2012 anti-corruption reform. In fact, the rationale behind the choice of ANAC seems to have been the result of the reorganisation of the previous regulatory framework and the decision to bring to it functions previously attributed to other bodies²⁸. The choice of the current body (ANAC) is part of a context in which two factors have influenced it: the development of a national strategy for the prevention of corruption and the expansion of European legislation on public contracts, with connection to anti-corruption and anti-fraud measures²⁹.

The crucial moment of change has come in the years of the Italian political and financial crisis of 2008, in parallel with the unprecedented attention to the issues of public ethics and the phenomenon of administrative corruption, as well as the increasing pressure of international bodies on Italy. This growing trend led the technical government headed by Mario Monti to set up the «*Commission for the Study and Development of Proposals on Transparency and Corruption Prevention in Public Administration*» at the Ministry for Public Administration and Simplification, coordinated by magistrate R. Garofoli. The establishment of an independent authority in the field of corruption prevention was identified as one of the essential elements of the national corruption prevention policy in the Commission's final document.

The enactment of Law No. 190/2012 marked a pivotal moment in the alignment of the Italian legal system with the prevailing international anti-corruption framework. In compliance with the obligations arising from multilateral conventions (UNCAC, OECD, GRECO), the law designated the Commission for the Evaluation, Transparency and Integrity of Public Administrations (CIVIT) as the National Anti-Corruption Authority (ANAC). This designation aimed to fulfil the international requirement for the establishment of a specialised body responsible for coordinating and promoting national anti-corruption strategies. However, in its initial configuration, the Authority lacked genuine autonomy and functional capacity. For instance, while the National Anti-Corruption Plan was formally adopted by CIVIT/ANAC, it was substantively drafted by the Department of Public Function, and public administrations submitted their prevention plans to that Department, thereby compromising the Authority's role as an independent oversight body³⁰.

Subsequent regulatory refinements, particularly Decree-Law No. 101/2013, profoundly reshaped ANAC's institutional profile. The reform reconstituted the Authority as a collegiate body, composed of a President and four members selected from among experts of recognised competence, including individuals external to the public administration, thus reinforcing its technocratic and neutral character. The appointment mechanisms, although still reliant on political ministries, were structured to enhance independence and operational autonomy³¹.

Nonetheless, as Francesco Merloni observes, a mere formal transformation was insufficient in the absence of a fully developed National Integrity System³². The main turning point occurred with the adoption of Decree-Law No. 90/2014, which formally established ANAC as an Independent Administrative Authority endowed with regulatory, supervisory, and sanctioning powers. In this sense, Italy opted for a model already known in other sectors of administrative law: an authority formally detached from the Government and equipped with the technical expertise necessary to issue guidance, ensure compliance, and promote integrity within the public administration.

The Authority's regulatory functions encompass the adoption of binding guidelines and interpretative acts in areas such as corruption prevention, transparency, and public procurement. These activities require highly specialised knowledge, particularly in the field of administrative controls, risk assessment, and digitalisation of procedures. The reliance on such expertise justifies the attribution of these regulatory prerogatives to an entity structurally insulated from political direction.

The Authority's supervisory role has proven equally significant. ANAC monitors the adoption and implementation of three-year corruption prevention plans (PTPCT), oversees compliance with transparency obligations, and conducts inquiries into irregular appointments and conflicts of interest, including the enforcement of the so-called «pantouflage» provisions. Sanctions such as suspensions and reputational repercussions, while not always severe in a criminal sense, are institutionally meaningful and serve as instruments of deterrence.

Moreover, ANAC's pre-litigation and advisory functions, especially in the field of public procurement, play a fundamental role in guiding public administrations through complex regulatory environments. The establishment of «collaborative supervision» mechanisms, where ANAC works jointly with contracting authorities to anticipate and resolve issues, further underscores the Authority's evolving role as both regulator and facilitator.

61

From an institutional perspective, Decree-Law No. 90/2014 also completed the merger of the former CIVIT and AVCP (Authority for the Supervision of Public Contracts), thus consolidating competences within a single body. This organisational reconfiguration contributed to the Authority's gradual emergence as a central actor in the governance of integrity, notwithstanding the continued application of the «principle of financial invariance», which constrained its budgetary and staffing capacities.

Between 2014 and 2017, ANAC underwent a significant phase of institutional consolidation. It adopted a large corpus of guidelines—including those on the Three-Year Anti-Corruption Plans, the Code of Conduct, conflict of interest, and the regulation of «pantouflage»—and launched major digital innovations such as the National Database of Public Contracts. During this period, ANAC also established itself as a credible interlocutor on the international stage, engaging in technical cooperation with other anti-corruption bodies and participating in global forums such as the OECD, UNODC, and the G20 Anti-Corruption Working Group.

This phase of institutional maturation confirmed ANAC's position as a key component of Italy's anti-corruption architecture. The Authority's independence, combined with its regulatory and sanctioning powers, was broadly recognised by international monitoring bodies as a best practice within the European context³³.

3. The relationship between ANAC and anti-corruption policy

The Italian anti-corruption framework³⁴ develops through a holistic model at the top of which is the anti-corruption authority, while public administrations implement their strategies based on national guidelines. The anti-corruption law and the legislative decrees of 2013 have made important changes to the discipline of public employment. Indeed, Law No. 190/2012 did not only introduce anti-corruption legislation and its tools, but also emerged as a far-reaching reform, the elements of which affected the administrative system and in particular administrative organisation.

62

The anti-corruption legislation has given rise to a system based on a number of pillars, the main ones of which are: the organisational and supervisory role of ANAC; the strengthening of administrative transparency; the system of administrative corruption prevention with the three-year corruption prevention and transparency plans (Ptpct), which are based on the National Anti-Corruption Plan, which is drafted and updated annually by ANAC; the introduction of detailed regulations on public contracts that will be completed with the adoption of the 2016 code (Legislative Decree No. 50/2016); new rules on conflicts of interest, with the introduction of art. 6-bis of l. n. 241/1990 by way of paragraph 44 of art. 1 of the l. n. 190/2012; the strengthening of the guarantees of impartiality: incompatibilities of the tasks; a strengthening of criminal law provisions; a third generation of codes of conduct for civil servants and the obligation for public administrations to adopt them; the whistleblowing discipline approved only in 2017 and a second version (d. l. n. 23 of 2023); an unprecedented link between the system of prevention and the system of criminal enforcement.

Corruption prevention measures have been introduced in the field of administrative organization, employee training activities, the dissemination of additional transparency tools and safeguards and the creation of the “centre-periphery model”, that is the implementation of the policy from the central address of ANAC to the transposition of public administrations, the latter based on a broad and above all shared process. The pivot of the organizational system is based on the role of ANAC which, thanks to its recognized powers, has established itself as a model of complete authority with effective capacity for control and influence of politics.

In terms of organization and direction, the two main documents are the National Anti-Corruption Plan, together with the guidelines, which have been the subject of debate within the doctrine and rulings of jurisprudence. The national anti-corruption plans are updated every

year, while the individual plans of the administrations since 2021 have been inserted in the Integrated Plan of activities and organization (art. 6 of the decree-law 9 June 2021, no 80), exactly in the section «*Public value, performance and anti-corruption*». The guidelines serve instead to provide specific guidance to administrations, to promote effective implementation of strategies.

The real innovation is the organizational approach to prevention, based on the analysis that each administration must make, in relation to its own organizational context, of objective risk (assessed independently of the official's personal propensity to establish corrupt agreements), to which the activities carried out by administrative offices are exposed, including undue pressure from private interests. The prevention of corruption is done within each of the public administrations, not with rules of general application and aimed at conditioning the individual behaviour of officials. The Three-Year Plan for the Prevention of Corruption (PTPCT), that is the set of risk reduction measures, is adopted by the governing bodies of each public administration on the proposal of a new entity, the Head of Prevention (CPR), which ensures its correct application.

63

In the new perspective also changes the role of the national presidium, the National Anti-Corruption Authority: we no longer need a specialized studies office that measures the corruptive phenomenon (mostly with statistical data on the outcomes of criminal, administrative-accounting or disciplinary proceedings), not only a consultative body on the compliance with the duties of behaviour of officials, but a real authority, which accompanies public administrations in the work of organizational self-analysis and identification of measures, with guidelines, interpretation of the new legal provisions and indication of good practice. Which monitors the effective adoption of prevention plans, measuring their quality (in terms of ability to prevent corruption risk), transparency plans, measures for verification of incompatibilities, codes of conduct.

The role of the National Anti-Corruption Plan (PNA) is essential among the guidelines: it is not a document merely aimed at providing information on the phenomenon of corruption, but an act with indications of method (how to proceed in the formation of the PTPCT), which leaves administrations the freedom to package anti-corruption and transparency measures in substance and time. The formation of the PNA is regulated by Law No. 190 in a way that represents well to those who at the time were entitled to the effective ownership of the role of the anti-corruption authority. Letter b) of art. 1, paragraph 2 of the law gives CIVIT/ANAC the task of approving the Plan, on the proposal of the DFP; the PNA is

therefore in substance an act of the Minister, made by a subject certainly not independent from his political direction.

3.1 *The Role of ANAC in the Italian Anti-Corruption System: Three Key Areas of Intervention*

The authority exercises its functions in three distinct areas: corruption prevention, transparency and public procurement.

64

1) In the area of prevention, the authority has a wide range of competences: the preparation of the National Anti-Corruption Plan (PNA); the advisory and regulatory powers in the field of anti-corruption and transparency; supervision of the adoption of the Three-Year Plans for the Prevention of Corruption and Transparency (PTPCT) and of the Codes of Conduct by public administrations; the exercise of the power of order and the power of sanction in the event of failure to adopt/publish PTPCs and Codes of Conduct; the monitoring of the introduction of corruption prevention measures by public administrations, public-controlled private-law entities and, limited to activities in the public interest, by investee entities; the supervision of the incompatibility of administrative appointments and of the impartiality of public officials; the advisory functions concerning authorisations for the performance of external appointments by State and national public administration managers; the supervision of whistleblowing reports, proposing, if the conditions are met, the imposition of administrative sanctions.

2) In the field of transparency: Supervision of compliance with publication obligations; definition of criteria, models and standard schemes for the organisation, codification and representation of documents, information and data subject to mandatory publication; supervision of the inclusion in the PTPCT of a specific section dedicated to transparency; exercise of the power of order and sanctions in the event of failure to adopt/publish; definition of guidelines, in agreement with the Personal Data Protection Authority, on exclusions and restrictions on the exercise of access (so-called Freedom of Information Act FOIA).

3) In the field of public procurement: Supervision of public contracts and the qualification system for economic operators; collaborative supervision implemented by entering into memoranda of understanding with contracting stations; advisory functions through the issuance of opinions on regulations and pre-litigation opinions, including those of a binding nature; regulatory functions through the adoption of guidelines, standard notices, standard specifications, standard contracts and other flexible

regulatory instruments; management of the register of administrations and entities that make in-house awards; drafting of standard costs for public works and reference prices for goods and services; right to take legal action to challenge notices, general acts and measures relating to public contracts with a significant economic impact; inspection functions through requests for information or the production of documents and data; monetary and/or prohibitor sanctioning powers against entities that refuse or fail to provide the required information and against economic operators in the event of false declarations or documentation during the tender process.

65

4. The three phases: the rise, the consolidation and the decline of authority's role

The Italian system is thus structured around the role and functions of ANAC, which played a prominent role during its first five years, notably under the presidencies of Raffaele Cantone and until the conclusion of the mandate of the first Board (2020). Cantone, highly regarded for his credibility³⁵, linked to his prior experience as an anti-Camorra prosecutor and the quality of ANAC's interventions, emerged between 2015 and 2019 as a leading figure in the institutional life of the country. The trajectory of ANAC is undoubtedly intertwined with the stature of its leading personalities; however, it is also contingent upon a series of extrinsic factors, foremost among which is the role assigned to ANAC by the prevailing political system. As the Cantone era ended in 2019, it became increasingly evident that the political establishment had begun to critically reassess the virtues of the anti-corruption approach.

The diminution of ANAC's role is further manifested in a discernible decline in institutional initiative within its specific remit. This trend became particularly apparent with the appointment of the new President in 2020 and was only partially mitigated by efforts to maintain a presence within public discourse. Amidst a substantial restructuring of the overall framework, it is noteworthy that national anti-corruption plans attracted diminished attention, concurrently with an intensified focus on functions relating to public procurement – functions whose significance in public procurement policy has been progressively reduced.

Nonetheless, the responsibility for corruption prevention is not exclusively vested in ANAC. The Italian system also recognises the importance of designated officials within each public administration tasked with

the prevention of corruption and the promotion of transparency. These «anti-corruption managers» (RPTC) operate as local coordinators and serve as both bearers and intermediaries of ANAC's guidelines, overseeing the implementation of anti-corruption policies and related measures³⁶.

The figure charged with corruption prevention and transparency promotion merits particular attention for several reasons. This senior official, who is not directly engaged in managing high-risk sectors such as public procurement, is nonetheless responsible for the effective organisation and supervision of the prevention system.

66 The incumbent is tasked with preparing corruption prevention measures based on formal guidelines issued by the relevant political authorities. Responsibility for the adequacy of such measures is established by Law No. 190. In the event of a corruption incident – defined narrowly as a corruption-related criminal offence – that should have been prevented by the plan, the anti-corruption manager may incur disciplinary and managerial liability. Although no case law currently exists regarding the imposition of sanctions under this provision, its primary function is to incentivise the responsible official to exercise utmost diligence in the oversight of the prevention system. However, there is a recognised risk that such a provision may render the official a «scapegoat». ANAC accordingly devotes significant attention to the role, functions, organisational conditions, and protections afforded to the anti-corruption manager, particularly through the National Anti-Corruption Plan (PNA) and designated coordination meetings.

The relationship between the anti-corruption manager and ANAC is functional rather than hierarchical. The manager is a public administration employee, subject to the administrative constraints and governance structures of their own administration and its leadership, which may impede the execution of specific anti-corruption duties.

4.1 *The Rise phase*

In 2014, the system underwent partial revision in response to notable corruption scandals, including investigations into the 'Mose' project and, more prominently, the EXPO 2015 event³⁷. This revision entailed the strengthening of the functions and powers of ANAC³⁸. Nonetheless, it adhered to the foundational model, principally by assigning to ANAC regulatory and supervisory authority over public contracts and by reinforcing ANAC's institutional powers. ANAC – especially its President – was vested with new supervisory and sanctioning powers over contracts

and public concessions, introducing innovative models of collaborative control and corporate governance³⁹.

Between the enactment of the reform and spring 2014, the Authority underwent organisational restructuring to align with its expanded functions, managing corruption prevention, transparency, and performance jointly. In June 2014, while the new President assumed office and the appointment process for Council members proceeded, Legislative Decree No. 90/2014 was promulgated, marking a critical functional and organisational inflection point. This reform distinctly separated ANAC's competencies from those of the Department of Public Function (DFP) and consolidated supervisory powers over public contracts previously held by the now-abolished Authority for the Supervision of Public Contracts (AVCP). Organisationally, the apparatuses of the former CIVIT and AVCP were merged into the new ANAC, formally recognised as an independent administrative authority. Notably, the reform sought to endow ANAC with enhanced organisational capacity and financial autonomy, akin to that formerly enjoyed by AVCP, within the constraints of public expenditure invariance.

67

An alternative, more costly option would have entailed maintaining two separate authorities: strengthening CIVIT/ANAC functionally and organisationally (through recruitment of specialised personnel), alongside a thorough reform of AVCP to restore its regulatory and supervisory efficacy. Subsequently, Legislative Decree No. 50 of 2016 introduced a new Public Contracts Code, replacing Legislative Decree No. 163 of 2006. Although the legislator's guiding philosophy is beyond the scope of this discussion, the 2016 Code largely reaffirmed AVCP's former powers now transferred to ANAC: regulatory, data management (National Public Contracts Database), supervisory, pre-litigation, and sanctioning authority.

A notable innovation was the Code's strong endorsement of soft law through ANAC-issued «guidelines», constituting secondary regulation designed to reduce complexity and provide administrations with practical operational tools to effectively implement primary legislation. The final stage in this trajectory was Legislative Decree No. 97 of 2016, which amended Law No. 190 and Legislative Decree No. 33 of 2013 on Transparency. The principal novelty was the introduction of «generalised access» to documents and information not published on administration websites, though this did not enhance ANAC's role: it was excluded from supervisory or decision-making authority regarding access denials and was limited to issuing interpretative guidelines, jointly with the Data Protection Authority. Thus, ANAC remained the Transparency Authority but solely in relation to publication obligations.

In conclusion, during the expansion phase – which occurred under the Renzi government – the Authority has assumed a role that extends beyond the scope of regulation and control. Indeed, it has begun to adopt innovative forms of assistance to administrations in itinere in specific circumstances that are conducive to the activation of the model of ‘collaborative vigilance’⁴⁰.

4.2 *The Consolidation phase*

68 Between 2014 and 2016, ANAC experienced further institutional strengthening, especially regarding its anti-corruption functions. Legislative developments on whistleblowing consolidated the Authority’s competencies within the anti-corruption framework. Additionally, ANAC’s remit expanded to include transparency duties and new regulatory prerogatives surpassing its traditional scope. These encompassed public contract supervision and directive powers guiding administrations in public procurement management. ANAC was also assigned responsibilities related to banking arbitration.

This aggregation of functions partially altered ANAC’s role, shifting its activities increasingly toward public contract regulation and supervision. During this period, the authority progressively expanded its sphere of influence in this domain⁴¹, a development that led to several scholars issuing critical assessments concerning the perceived overreach in contract-related competencies⁴² and the propagation of a «criminalising paradigm»⁴³.

Simultaneously, ANAC faced heightened expectations and institutional substitution pressures regarding entrenched issues that the political system had effectively delegated to the Authority. These dynamics contributed to a shifting political and institutional perception of ANAC’s role, viewed by some as excessive and intrusive, and by others as a source of administrative complexity and inefficiency. Analysis begins with the public contracts sector.

During this phase, the Authority exercised the full extent of its institutional prerogatives, particularly in the domains of oversight, regulatory guidance, and technical assistance to public administrations in the formulation and implementation of anti-corruption policies. The preponderance of the Authority’s guidelines was enacted in this period, coinciding with the consolidation of its international standing as a privileged interlocutor within multilateral frameworks. Moreover, the Authority actively assumed a pivotal role in promoting and enhancing technical and institutional cooperation with international organizations, as well as with nascent anti-corruption agencies in jurisdictions yet to formally establish such oversight mechanisms.

4.3 *The Decline phase*

A pivotal turning point emerged with the collapse of the Morandi Bridge in Genoa, which precipitated a crisis and emergency that, despite its direct relevance to public works and ANAC's remit, remained inadequately addressed. This event catalysed an augmentation of ANAC's role. However, the 2018 «Genoa Decree», regulating the bridge's reconstruction, departed from ANAC's involvement in contract execution, instead vesting broad discretionary powers in an extraordinary commissioner (the Mayor of Genoa) and establishing derogatory procedures exempting standard public contract code constraints⁴⁴.

69

The narrative increasingly portrayed ANAC not as a facilitator but as an impediment to the progress of public works, a perception reinforced by the reconstruction's positive outcomes. This view was explicitly endorsed by Ministers of the first Conte Government (2019), culminating in the «Sblocca Cantieri» decree, which curtailed ANAC's authority over public contracts and introduced numerous exemptions from the contract code. Initially temporary, these exemptions have been progressively extended.

Subsequent emergencies – initially the COVID-19 pandemic, then the recovery effort supported by Next Generation EU funding – have consolidated this derogatory approach, encouraging the «generalisation» of the «Genoa model». This prompts fundamental inquiry into ANAC's function, including within its core anti-corruption competencies. This interrogation is reflected in the Italian National Recovery and Resilience Plan and the 2023 reform of the public contracts code, which prioritises regulatory flexibility and administrative discretion, aiming to streamline procurement processes by reducing controls and liability for administrative decisions.

During this final phase, the Authority restricted its activities to the updating of the national anti-corruption plan, did not introduce any innovations in administrative transparency, and demonstrated negligence regarding both integrity rules and the training of civil servants.

5. **Anac and anti-corruption today**

To achieve a comprehensive understanding of the Italian anti-corruption framework, it is essential to examine the influence of prevailing policy trends and recent reform initiatives on the institutional architecture underpinning corruption prevention. The Italian approach reveals, first and foremost, a discernible phase of exhaustion in the field of adminis-

trative prevention, reflected in a succession of legislative and regulatory measures that have progressively curtailed the role of the National Anti-Corruption Authority (ANAC) across several areas of intervention.

Although a certain degree of regulatory and institutional dynamism may be observed in the domain of public procurement, this evolution has simultaneously entailed a weakening of the «core» anti-corruption instruments and a corresponding erosion of ANAC's systemic relevance. The Authority's centrality within public debate and government-led anti-corruption strategies appears to be steadily declining, a trend clearly illustrated by its marginal involvement in the governance and implementation of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR).

70

The only reform that explicitly strengthens ANAC's powers, namely, the reform of the whistleblowing discipline, does so in a manner that primarily aligns the Authority's functions with the requirements of European Union law. While this development expands ANAC's formal competencies, it simultaneously reorients its intervention towards ensuring EU law compliance, a focus that remains only partially consistent with, and indeed narrower than, its broader institutional mandate in the field of anti-corruption policy.

This attenuation of the Authority's role – an issue elucidated through the narrative surrounding the prevention plans following the PIAO reform – is further explicated in the context of the Italian PNRR. ANAC's critique of the system highlights that, owing to its tendency to inject additional complexity and formalism into administrative operations, the existing framework possesses intrinsically corruptive features and, accordingly, necessitates simplification.

The government's interpretation of the system diverges with the presentation of the reform project addressing crimes against public administration (commonly referred to as the «Nordio Reform», named after the Minister of Justice of the Meloni Government responsible for its proposal). This project subsequently culminated in Law No. 114, enacted in 2024. Precisely 114 cases were attributed to the presence of an organic and effective administrative prevention system, founded upon prevention plans, ANAC's institutional role, transparency, disciplinary accountability (including codes of conduct), and whistleblowing mechanisms. It is therefore reasonable to conclude that the abolition of the crime of abuse of office⁴⁵ – and the near elimination of the offence of trafficking in influence – will not precipitate a material reduction in the protection of interests historically safeguarded under offences related to the abuse of public power⁴⁶. Both perspectives appear to be exaggerated: while it is

illogical and unreasonable to accuse the corruption prevention system of fostering corruption by virtue of its complexity and formalism, it is equally untenable to presume that the same system could effectively deter and curb malicious criminal behaviours involving abuse or favouritism. The adjudication of such misconduct remains within the remit of the criminal judiciary, which relies upon extensive investigative tools.

Against the backdrop of the European directive, which potentially reaffirms anti-corruption strategies at the domestic level, it can be posited that the prevention of corruption and the broader anti-corruption policy in Italy have undergone a swift paradigm shift over the past fifteen years, culminating in a nadir in recent times. European reports insufficiently underscore the inadequacies of the Italian prevention system⁴⁷, despite their occasionally critical stance. The recurrent introduction of legislative proposals aimed at reinforcing the system – including those addressing conflicts of interest and lobbying regulation – remains a persistent theme; however, such proposals have yet to be enacted into law.

71

A decade following the inception of the anti-corruption prevention policy, the organisational development of ANAC demonstrates significant progress toward establishing an independent and authoritative oversight body, crucial for the effective operation of the Italian administrative system. This development merits far greater scholarly attention, as it illuminates the challenges inherent in the complex amalgamation of prior organisational entities, each marked by weaknesses and deficiencies, and, above all, the broader context within which the National Anti-Corruption Authority has sought consolidation. The prevailing adherence to the principle of financial invariance – which mandates investment in the Authority to secure enhanced impartiality⁴⁸, efficiency, transparency, and competitiveness while concurrently reducing national expenditure – has been predominant.

A background shaped by a latent and pervasive apprehension regarding the excessive expansion of functions and powers – haunted by the spectre of the «gendarmic» authority, allegations of a «criminalising drift», and fears of the «subordination» of transparency and public procurement to anti-corruption imperatives. This has been accompanied by the recurring inclination of governmental actors – particularly the Minister for Public Administration and the Department for Public Administration (DFP) – to reclaim powers previously conferred upon ANAC, and by the long-standing inability of successive governments and legislatures to reform the public administration through meaningful investment in its

quality, so as to ensure operation in accordance with the constitutional principles of good performance (*buon andamento*) and impartiality.

In this context, the legislator has on the one hand, endowed the Authority with legal standing, functions, and formal independence, and, on the other hand, progressively weakened its effectiveness – through the retrenchment of transparency obligations, the systematic delegitimisation of public procurement regulation via emergency legislation and derogations, and a broader climate of mistrust towards public administrations. A «successful» institutional experiment, if measured by the strong support received from international organisations engaged in anti-corruption efforts – but nonetheless incomplete and vulnerable to regression, and at risk of a reversion to past models.

72

6. What can we learn from the Italian anti-corruption authority's trajectory?

Unlike the conventional model of administrative agency establishment, which typically relies on a single legislative act to define its creation and mandate, the institutional genesis and functional prerogatives of ANAC cannot be ascribed to a singular statutory provision⁴⁹. Rather, ANAC's legal status and competencies have been progressively crystallized through a series of legislative interventions, beginning with Law No. 190 of 2012, further elaborated by Legislative Decree No. 90 of 2014, and subsequently refined by additional normative enactments. Consequently, from a legal-theoretical standpoint, ANAC may be regarded as an authority characterized by progressive institutional formation, embodying a dynamic and adaptive regulatory construct responsive to the evolving imperatives of anti-corruption governance.

The evolution of the national anti-corruption authority confirms and reinforces the core theoretical propositions advanced in academic literature concerning anti-corruption agencies. However, a close examination of the developments across the two ANAC boards reveals distinctive characteristics inherent to the Italian model, thereby meriting further analysis within a comparative context.

The success of the initial phase of ANAC was undoubtedly fostered by the Authority's intensive activity in providing guidance and support to public administrations in the implementation of administrative anti-corruption and transparency measures. Equally significant, however, was the political investment underlying its institutional role. Citing a

work by Professor Jon S.T. Quah, President R. Cantone and his board embodied an attempt to deploy the Authority as an «attack dog» against political opponents⁵⁰. In particular, the Renzi government pursued the enhancement of anti-corruption policies – beginning with the empowerment of the Anti-Corruption Authority – as a strategy to reduce the political traction of the Five Star Movement, which at the time was the most electorally supported party and had built much of its political messaging around anti-corruption rhetoric.

Although the Italian Anti-Corruption Authority (ANAC) holds powers and responsibilities aligned with international conventions and soft law instruments – such as the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) and the recommendations of the OECD and GRECO – its institutional activity has undergone significant changes over the past decade. In its initial phase, ANAC performed a robust regulatory and policy-coordination function in the field of corruption prevention and the promotion of integrity within the public sector. However, in recent years, such functions have been considerably reduced. Since the beginning of the mandate of the board chaired by President Giuseppe Busia, the Authority has focused predominantly on the adoption of regulatory acts and oversight measures concerning public procurement.

This strategic shift is largely justified by the adoption of Legislative Decree No. 36 of 31 March 2023 (the new Public Procurement Code), which introduced a comprehensive reform of the legal framework governing public contracts in Italy. Additionally, recent administrative reforms – within the broader context of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) – have led to a surge in public works and infrastructure projects, many of which rely on complex and varied procurement procedures.

Nevertheless, several public administrations appear to be adversely affected by ANAC's diminished engagement with corruption prevention plans (Three-Year Plans for the Prevention of Corruption and for Transparency), transparency obligations, and codes of conduct for public officials. This perceived institutional rebalancing raises critical questions concerning the Authority's future role as both a regulatory and preventive actor in the broader architecture of public sector integrity in Italy.

The main lesson to be drawn from the case of the Italian Anti-Corruption Authority is that, although the legal framework of anti-corruption law has remained substantially unchanged over time, the nature of the approach adopted by the Authority's board members – as well as the external influence exercised by the national executive – has played a decisive role in shaping both the operational activities of the Authority and the

broader implementation of anti-corruption policy. This observation aligns with comparative analyses in the field of regulatory governance⁵¹, which underscore how the effectiveness and scope of action of independent administrative authorities are not determined solely by their formal legal mandates, but are also profoundly influenced by political context, institutional design, and leadership orientation⁵². In the Italian case, the evolution of ANAC reflects a broader tension between formal independence and de facto autonomy, revealing how external political pressures and internal strategic choices can significantly redirect the trajectory of regulatory institutions, even in the absence of substantial legislative reforms. The experience of the anti-corruption body thus confirms the theory that strong political will is crucial for the effectiveness of the ACAs⁵³.

The independence that defines the legal nature of the Authority – an essential structural requirement of ACAs – remains a cornerstone of their institutional legitimacy. However, such formal independence is not sufficient to ensure the Authority's effectiveness. While the initial appointment process of the President and board members does not formally compromise their legal capacity or autonomy, it nonetheless exerts a significant influence over the Authority's strategic direction and operational priorities throughout the duration of its five-year mandate. This dynamic may be conceptualized as a form of *hollowing out without formal reform*, whereby the institutional architecture remains unchanged, yet the Authority's functional capacity is gradually constrained by external political and contextual factors. Similar phenomena have been documented in other jurisdictions, such as Georgia, Indonesia, and Nigeria, where anti-corruption agencies – despite having formal independence – have faced systematic political interference or resource limitations that have eroded their capacity to effectively fulfil their mandates⁵⁴.

As noted by Meagher⁵⁵, even when minimum political, legal, and socio-economic conditions for effective anti-corruption governance are in place, these may prove insufficient over the long term in the absence of sustained institutional support and operational autonomy. The broader governance environment thus plays a crucial role in determining whether the Authority can fulfil its mandate independently and effectively, beyond the formal guarantees enshrined in law.

In the Italian case, this issue is particularly significant for two reasons: first, the central role and importance of the Anti-Corruption Authority in the implementation of the anti-corruption strategy within public administrations; second, the current historical context marked by substantial reforms and a heightened level of corruption risk.

Public administrations are currently facing a period of considerable challenge. On the one hand, they are required to comply with and promote measures and actions aimed at implementing the reforms set forth in the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), which places a strong emphasis on transparency, integrity, and the prevention of corruption as fundamental pillars for the effective use of EU recovery funds. The PNRR expressly recognizes that corruption represents a major threat to public investment efficiency and governance quality and therefore includes specific provisions to strengthen anti-corruption frameworks and monitoring mechanisms. On the other hand, considering recent modifications to the prevention system – such as the integration of anti-corruption plans into the broader Integrated Activity and Organization Plan (PIAO)⁵⁶ – there appears to be a relaxation of attention towards anti-corruption prevention policies. This shift raises concerns given the increased risks of corruption associated with the rapid deployment of significant public resources under the PNRR, particularly in sectors historically vulnerable to illicit practices.

The Italian Authority appears to have reverted primarily to performing functions related to public procurement, thereby neglecting the fields of corruption prevention and transparency. Considering this, the Department of Public Administration and the National School of Administration (Scuola Nazionale dell'Amministrazione, SNA) have been stepping in to fill this gap by organizing courses, events, and various training activities focused on integrity.

The role of education and training in anti-corruption efforts has been widely recognized in the literature. As Persson, Rothstein, and Teorell⁵⁷ argue, fostering a culture of integrity within public administrations is essential to enhancing the effectiveness of anti-corruption policies. Moreover, Quah⁵⁸ emphasizes that continuous capacity-building programs targeting public officials contribute significantly to institutionalizing ethical standards and reducing corruption risks. Similarly, Bovens and Zouridis⁵⁹ emphasize that training initiatives play a crucial role in bridging the gap between formal regulatory frameworks and their practical implementation. This dimension is crucial to the effectiveness of anti-corruption policies.

The interaction between the overarching governance framework and the design, prioritisation, and sequencing of anti-corruption measures constitutes the decisive benchmark for assessing both the continuity and the substantive effectiveness of an anti-corruption body such as the Italian National Anti-Corruption Authority. While the statutory anti-corruption framework and the regulatory provisions governing the Authority have

remained, in formal terms, largely unchanged, the Authority's concrete actions, institutional initiatives, and policy orientations are in practice significantly shaped, and, to a considerable extent, constrained, by the composition of its governing board.

Furthermore, several exogenous factors – extending beyond the narrow anti-corruption mandate – significantly affect the Authority's operational capacity. These include administrative reforms, supranational political decisions and dynamics (in particular, the proposal of an anti-corruption directive) and geopolitical developments that hinder the national political agenda and affect the allocation of resources available for public policy implementation.

76

The Italian Anti-Corruption Authority, while remaining aligned with international guidelines in the field, appears to be in a clear phase of decline. Looking ahead, two scenarios can be envisaged: either a return to the exercise of activities carried out during the Authority's initial phase, or a «painful» regression characterized by a split of the Authority into two entities, one with limited powers focused on anti-corruption (like the CIVIT model), and a stronger body exclusively dealing with public procurement.

Recent scholarship has increasingly focused on the evolving role of the Italian National Anti-Corruption Authority (ANAC) considering its changing institutional functions. According to Enrico Carloni⁶⁰, ANAC's shift towards a predominant focus on public procurement reflects broader challenges in maintaining the balance between preventive and enforcement functions within anti-corruption governance. Similarly, other scholars⁶¹ argue that political dynamics and institutional design continue to shape the Authority's operational capacity, potentially limiting its effectiveness in combating systemic corruption. More recently, Alan Doig⁶² highlights concern regarding the fragmentation of the Authority's mandate, warning that such institutional splits could undermine coherent anti-corruption strategies and reduce public trust.

In conclusion, the role and efficacy of ACAs remain, both historically and contemporaneously, of paramount significance – not solely regarding the oversight of the national anti-corruption strategy but also considering the fundamental functions such entities perform within the architecture of democratic governance. When operating in strict adherence to essential legal and ethical principles, ACAs not only provide public administrations with support in the effective implementation of corruption prevention measures, but more crucially, they contribute to enhancing the integrity of public institutions, officials, and society.

ACAs therefore constitute one of the primary institutional bulwarks for the promotion and safeguarding of public integrity, a circumstance that underscores the necessity of sustained and, where appropriate, re-inforced investment in these bodies to strengthen the democratic fabric of the State, particularly in the context of the present phase of political and social turbulence.

The contribution of public administration to the production of democratic quality is, in this regard, premised upon the recognition of an intrinsic democratic dimension in anti-corruption bodies, whose legitimacy, effectiveness, and accountability are inseparable from their capacity to operate as institutionally autonomous yet democratically grounded actors within the constitutional order⁶³.

77

Note

¹ A. MUNGIU-PIPPIDI, *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*, in «Norwegian Agency for Development Cooperation», 2011.

² J. S. T. QUAH, *Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries*, in «Crime, Law and Social Change», Vol. 53, n. 1, 2010, pp. 23-54.

³ A. DOIG, J. MORAN, *Anti-corruption Agencies: The Importance of Independence and the effectiveness of National Integrity Systems*, in C. FIJNAUT, L. HUBERTS (a cura di), *Corruption, integrity and law enforcement*, Vol. 1, Kluwer law international, Dordrecht 2002.

⁴ S. DE JAEGERE, *Principles for anti-corruption agencies: A game changer*, in «Jindal Journal of Public Policy», Vol. 1, n. 1, 2012, pp. 79-12.

⁵ E. CARLONI, D. PAOLETTI, *Anti-Corruption Models and Experiences: The Case of the Western Balkans*, Franco Angeli, Milano 2022, p. 178.

⁶ M. FALCONE, F. MERENDA, *The Regulatory Framework for an Effective Administrative Corruption Prevention System*, in J. POZSGAI-ALVAREZ, R. BRATU (a cura di), *The Routledge Handbook of Anti-Corruption Research and Practice*, 2025, Routledge, London 2025, pp. 175-191.

⁷ Z. TEACHOUT, *The anti-corruption principle*, in «Cornell Law Review», n. 94, 2008, p. 341.

⁸ C. ROSE, M. KUBICIEL, O. LANDWEHR (a cura di), *The United Nations convention against corruption: A commentary*, Oxford University Press, Oxford 2019.

⁹ P. LANGSETH, R. STAPENHURST, J. POPE, *The role of a national integrity system in fighting corruption*, in «Commonwealth Law Bulletin», Vol. 23, n. 1-2, 1997, pp. 499-528.

¹⁰ F. RECANATINI, *19 Anti-corruption authorities: an effective tool to curb corruption?*, in S. ROSE-ACKERMAN, T. SØREIDE (a cura di), *International handbook on the economics of corruption*, Vol. 2, Edward Elgar publishing, Cheltenham 2011, p. 528.

¹¹ L. DE SOUSA, *Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance*, in «Crime, law and social change», n. 53, 2010, pp. 5-22; L. CAMERER, *Prerequisites for Effective Anti-Corruption Ombudsman's Offices and Anticorruption Agencies*, 10th IACC, Workshop Papers, IACC, Transparency International, Praga 2011; A. DOIG, *Good government and sustainable anti-corruption strategies: a role for Independent*, in «Public administration and development», Vol. 15, n. 2, 1995, pp. 151-165.

¹² C. ROSE, *International anti-corruption norms: their creation and influence on domestic legal systems*, Oxford University Press, Oxford 2015.

¹³ F. MERLONI, R. CANTONE, *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli Editore, Torino 2015; R. CANTONE, R., E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in «Diritto pubblico», Vol. 23, n. 3, 2017, pp. 903-944.

¹⁴ D. SMILOV, *Anticorruption agencies: expressive, constructivist a strategic use*, in «Crime, law and social change», n. 53, 2010, pp. 67-77.

¹⁵ G. GARDINI, *La dirigenza pubblica in cerca di identità. Riflessioni alla luce di una riforma interrotta*, in «Diritto pubblico», Vol. 23, n. 1, 2017, pp. 155-194; A. PIOGGIA, *Le fasi della disciplina del lavoro pubblico: storia di una trasformazione e di una frattura che forse è possibile ricomporre*, in «Diritto amministrativo», n. 2, 2022, pp. 327-357.

¹⁶ GRECO, *JOINT First and Second Evaluation Round, Evaluation Report on Italy, Eval I/II Rep (2008) 2E*, Strasbourg, 2009.

¹⁷ S. A. SCHÜTTE, *Bespoke monitoring and evaluation of anti-corruption agencies*, U4 Brief, 2017.

¹⁸ A. MUNGIU-PIPPIDI, R. DADAŠOV, *When do anticorruption laws matter? The evidence on public integrity enabling contexts*, in «Crime, Law and Social Change», n. 68, 2017, pp. 387-402.

¹⁹ F. MERENDA, *L'anticorruzione tra l'integrazione con le altre politiche e la prospettiva della nuova Direttiva Europea*, in «Federalismi.it», n. 1, 2025.

²⁰ S. SCHÜTTE, C. J. CEBALLOS, J. C., E. DAVID-BARRETT, *Measuring effectiveness of anti-corruption agencies*, Iaca international, 2023.

²¹ L. D. FELDMAN, *The efficacy of anti-corruption institutions in Italy*, in «Public Integrity», Vol. 22, n. 6, 2020, pp. 590-605.

²² B. G. MATTARELLA, *The administrative reform trajectory in Italy: 1993-2023*, in E. ONGARO, C. BARBATI, F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *Public Administration in Italy in Political and Historical Context. The Craft of the Italian State*, Springer Nature Switzerland, Cham 2025, pp. 95-111.

²³ F. MERENDA, *La parabola dell'anticorruzione in Italia: un percorso segnato da riforme e controriforme amministrative*, in S. CURTI (a cura di), *Da Milano a Genova Corrotti e corruttori da Tangentopoli a oggi*, Il Mulino, Bologna 2024.

²⁴ B. G. MATTARELLA, *Uno studio dell'Alto Commissario anti-corruzione*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 4, 2006, pp. 1153-1154.

²⁵ G. SCIULLO, *L'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione e il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT)*, in L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica*

e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?, Franco Angeli, Milano 2009, pp. 71-95.

²⁶ B. PONTI, *I primi mesi di attività della CIVIT*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 9, 2010, pp. 986-992.

²⁷ F. DI CRISTINA, *L'Autorità nazionale anticorruzione nel diritto pubblico dell'economia*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze University press, Firenze 2015.

²⁸ E. OLIVITO, *In bilico tra gubernaculum e iurisdictio. Osservazioni costituzionalmente orientate sull'Autorità nazionale anticorruzione e sui suoi poteri regolatori*, in «Costituzionalismo.it», n. 3, 2019, pp. 28-76.

²⁹ M. G. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in «Diritto amministrativo», Vol. 2, n. 3, 2015, pp. 345-387.

³⁰ M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2019, pp. 61-77.

³¹ F. MERLONI, *Autorità amministrative indipendenti e prevenzione della corruzione*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n.1, 2023, pp. 45-72.

³² C. FIJNAUT, L. HUBERTS (a cura di), *Corruption, integrity and law enforcement*, Vol. 1, Kluwer law international, Dordrecht 2002.

³³ GRECO, *Fourth Evaluation Round: Second Compliance Report on Italy Regarding the Prevention of Corruption of Members of Parliament, Judges and Prosecutors*. Council of Europe, 2021.

³⁴ E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in B. G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto-I tematici, III, Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano 2022, pp. 319-349.

³⁵ P. MANCINI, R. MARCHETTI, M. MAZZONI, *Lo spettacolo della corruzione. Tra logiche dei media e politicizzazione*, Il Mulino, Bologna 2024.

³⁶ M. DE BENEDETTO, *Corruption from a regulatory perspective*, Bloomsbury Publishing, London 2021.

³⁷ I. A. NICOTRA, *L'Autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, Torino 2016.

³⁸ G. M. RACCA, S. PONZIO, *La nuova disciplina sui contratti pubblici e il contrasto alla corruzione*, in L. M. SCOMPARIN (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, Giappichelli, Torino 2017, pp. 109-144.

³⁹ R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino 2020.

⁴⁰ R. CANTONE, C. BOVA, *L'Anac alle prese con la vigilanza sui contratti pubblici: un ponte verso il nuovo Codice degli appalti*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2016, pp. 166.

⁴¹ E. D'ALTERIO, *Regolare, vigilare, punire, giudicare: l'Anac nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 4, 2016, pp. 499-505.

⁴² S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2011, pp. 1-11.

⁴³ F. FRACCHIA, *I contratti pubblici come strumento di accentramento*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze University press, Firenze 2015.

⁴⁴ E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, in «Diritto amministrativo», n. 3, 2022, pp. 641-665.

⁴⁵ E. CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, in «Diritto pubblico», n. 2, 2025, pp. 325-365.

⁴⁶ E. CARLONI, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», n. 2, 2024, p. 633.

80 ⁴⁷ I. GAGLIO, *Strengthening the Fight against Corruption, Assessing the EU legislative framework: final report*, European Union, 2023.

⁴⁸ F. MERLONI, *Fortuna e limiti delle cosiddette autorità amministrative indipendenti*, in «Politica del diritto», Vol. 28, n. 4, 1997, pp. 639-656.

⁴⁹ N. PARISI, *Il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione. Una prospettiva sistematica in disaccordo con la vulgata opinio*, in «DPCE online», Vol. 45, n. 4, 2020, pp. 4631-4668.

⁵⁰ J. S. T. QUAH, *Combating Asian corruption: Enhancing the effectiveness of anti-corruption agencies*, in «Maryland Series in Contemporary Asian Studies», Vol. 2, n. 1, 2017, pp. 1-83.

⁵¹ T. PRENZLER, J. RANSLEY, *Australia's new national anti-corruption commission: Background and critique*, in «Public Integrity», Vol. 26, n. 5, 2024, pp. 507-519.

⁵² F. GILARDI, *Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis*, in «Journal of European Public Policy», Vol. 9, n. 6, 2002, pp. 873-893; G. MAJONE, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, in «Journal of Public Policy», Vol. 17, n. 2, 1997, pp. 139-167; M. LODGE, K. WEGRICH, *Managing regulation: Regulatory analysis, politics and policy*, Bloomsbury Publishing, London 2012.

⁵³ J. S. T. QUAH, *Anti-corruption agencies*, in L. De Sousa, S. Corrado (a cura di), *Elgar encyclopedia of corruption and society*, Edward Elgar Publishing, Cham 2024.

⁵⁴ M. JOHNSTON, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

⁵⁵ P. MEAGHER, *Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality*, in «The Journal of Policy Reforms», Vol. 8, n. 1, 2005, pp. 69-103.

⁵⁶ P. LOMBARDI, *Piao e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del Valore Pubblico*, in «Il diritto dell'economia», n. 19, 2023, pp. 186-205.

⁵⁷ A. PERSSON, B. ROTHSTEIN, J. TEORELL, *Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem*, in «Governance», Vol. 26, n. 3, 2013, pp. 449-471.

⁵⁸ J. S. T. QUAH, *Combating Corruption: The Way Forward*, Edward Elgar Publishing, Cham 2017.

⁵⁹ M. BOVENS, S. ZOURIDIS, *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*, in «Public Administration Review», Vol. 62, n. 2, 2002, pp. 174–184.

⁶⁰ E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, in «Diritto amministrativo», n. 3, 2022, pp. 641-665.

⁶¹ F. DI MASCIÒ, M. MAGGETTI, A. NATALINI, *Exploring the dynamics of delegation over time: Insights from Italian anti-corruption agencies (2003–2016)*, in «Policy Studies Journal», Vol. 48, n. 2, 2020, pp. 367-400.

⁶² A. DOIG, *Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies?*, in «Public administration and development», Vol. 15, n. 2, 1995, pp. 151-165.

⁶³ M. VILLORIA, *El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática*, in «Revista del CLAD Reforma y Democracia», n. 65, 2016, pp. 5-38.

Dovere di astensione del dipendente pubblico e abrogazione del reato di abuso d'ufficio tra presidi esistenti e riassetamenti del sistema di prevenzione

Luigi Pianesi

1. Conflitto di interessi e abrogazione del reato di abuso d'ufficio

Il conflitto di interessi, com'è noto, costituisce prima di tutto una situazione di fatto, che assume rilevanza giuridica quando in capo ad un medesimo soggetto si trovano a coesistere ed a confliggere un interesse primario (funzionalizzato), che il soggetto in questione deve perseguire in virtù del ruolo che ricopre ed un interesse secondario, il cui perseguimento può – anche solo in via potenziale – pregiudicare la cura dell'interesse primario.

La rilevanza del conflitto di interessi è ben nota, quanto la sua diffusione, tanto da far affermare già più di venti anni or sono (con riferimento al settore privato, ma con considerazioni che possono essere ritenute di rilievo generale) che si tratti di un conflitto ormai «epidemico»¹.

Non è questa la sede per procedere ad una ricostruzione completa ed esaustiva dell'istituto².

Sarà sufficiente ricordare che la Corte di Cassazione ha già affermato che «Il divieto di agire in conflitto di interessi costituisce un principio generale dell'ordinamento» e che, pur comparando nel diritto sostanziale «in una tale vastità di norme da renderne ardua l'elencazione», è possibile «ricavare un principio generale, secondo cui l'ordinamento intende impedire che il soggetto, il quale ha il potere di decidere ed agire con effetti su interessi alieni, possa continuare ad operare, allorché sussista in capo allo stesso una situazione di interessi contrastanti, con il conseguente pericolo di soccombenza all'interesse estraneo di quello per il cui perseguimento il potere è stato conferito»³.

Volgendo lo sguardo al rilievo che il conflitto di interessi ha nel diritto amministrativo, il Consiglio di Stato dal canto suo ha chiarito che «un

conflitto di interessi si determina le volte in cui a un soggetto giuridico sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (de iure vel de facto) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell'interesse funzionalizzato»⁴.

Sul piano generale, il richiamo più immediato è ai principi di buon andamento e (soprattutto) di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.; in particolare dal secondo discende, secondo quanto già evidenziato in sede consultiva dal Consiglio di Stato⁵, la rilevanza anche del solo pericolo di interferenza tra interesse primario e interesse secondario o, in altri termini, «tra la sfera istituzionale e la sfera personale del dipendente pubblico»⁶.

84

L'art. 97 non è, poi, il solo riferimento costituzionale, dovendo richiamarsi, quanto meno, anche gli artt. 98 e 51, oltre che, a livello sovranazionale, l'art. 41, comma 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che pure afferma il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate «in modo imparziale ed equo».

Ciò si traduce, in primo luogo, nell'obbligo di astensione imposto al dipendente pubblico in conflitto di interessi, anche solo potenziale, essendo tale obbligo volto a contrastare l'indebito condizionamento della P.A., «espressione della regola generale e inderogabile che trova fondamento costituzionale nell'art. 97»⁷.

L'attuazione concreta di tali principi si rinviene, sul piano del diritto positivo, in norme che disciplinano più specificamente il conflitto di interessi o che lo presuppongono o lo prendono a riferimento ai fini della disciplina di altri istituti, quali⁸:

- L'art. 6 bis della l. n. 241/1990, introdotto ad opera della l. n. 190/2012;
- L'art. 51 c.p.c., in tema di obblighi di astensione del giudice;
- L'art. 78 d.lgs. n. 267/2000, rivolto agli amministratori locali in relazione all'assunzione di delibere in cui vengano in rilievo interessi propri o di loro parenti o affini;
- Gli artt. 6 e 7 d.P.R. n. 62/2013⁹, in tema di dovere di astensione del dipendente pubblico;
- L'art. 53, comma 7 d.lgs. n. 165/2001, che subordina l'autorizzazione all'espletamento di attività «esterne» da parte del dipendente pubblico alla verifica dell'assenza di conflitti di interesse;
- Il d.lgs. 39/2013 in tema di inconferibilità e incompatibilità;
- Il divieto di *pantouflage*;
- La rotazione straordinaria (art. 16, comma 1, lett. l-quater d.lgs. n. 165/2001) e ordinaria del personale;
- L'art. 16 del d.lgs. n. 36/2023 in tema di contratti pubblici.

Il conflitto di interessi assume, poi, rilevanza centrale nel sistema di prevenzione della corruzione¹⁰, costituendo una situazione di potenziale corruzione: si è evidenziato in dottrina che, nel quadro della complessiva logica di prevenzione, il conflitto di interessi «è baricentro della strategia di allontanamento e gestione del rischio e parametro che guida il ridisegno dei processi e delle organizzazioni, elemento che entra a definire la stessa idea di corruzione amministrativa e quindi a perimetrare le misure preventive»¹¹.

In tale ottica, i piani di prevenzione della corruzione, oggi le relative sottosezioni del P.I.A.O., si occupano della individuazione e gestione dei conflitti di interesse.

Sino alla legge 9 agosto 2024, n. 114 (c.d. legge «Nordio»), la violazione dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse integrava, poi, il reato di abuso di ufficio ai sensi dell'art. 323 c.p., che puniva con la reclusione da uno a quattro anni il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procurasse a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arrecasse ad altri un danno ingiusto.

Con l'abrogazione dell'art. 323 c.p. e del reato di abuso di ufficio¹², dunque, la violazione dell'obbligo di astensione non è più direttamente sanzionata penalmente: l'obiettivo di eliminare la paura di firmare ciò che va firmato ha, in sostanza, avuto l'effetto di eliminare anche la paura di firmare ciò che non va firmato perché sussiste un conflitto di interessi.

L'abrogazione è stata da più parti criticata sotto diversi profili e sottoposta al vaglio della Corte costituzionale¹³, che si è pronunciata con la sentenza n. 95 del 3 luglio 2025, respingendo tutte le questioni di costituzionalità sollevate in relazione all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114, dichiarandole inammissibili o infondate¹⁴.

Allo stato occorre, dunque, muovere da un dato: il conflitto di interessi non è più assistito da una sanzione penale diretta a punire la violazione del correlato obbligo di astensione¹⁵.

Ciò, peraltro, non appare del tutto coerente con quanto accade in ambito privatistico, posta la perdurante vigenza nel sistema del diritto societario dell'art. 2364 c.c.¹⁶, che sanziona penalmente l'infedeltà patrimoniale degli amministratori in conflitto di interessi¹⁷: la sanzione penale, cioè, resta laddove il conflitto di interessi si realizzi in un rapporto di rilevanza privatistica, ma non presidia più il conflitto che incida sull'effettività del principio costituzionale di imparzialità.

Il presupposto da cui muove il legislatore è dichiaratamente la ritenuta sufficienza del sistema di prevenzione ad assicurare il medesimo risultato cui era preordinata la norma penale.

La correttezza di tale presupposto, con riferimento all'abolizione dell'abuso d'ufficio sia in generale che in relazione all'ipotesi del conflitto di interessi, è stata, tuttavia, posta in dubbio dalla dottrina, che ha evidenziato, da un lato, che «il sistema amministrativo non appare in grado di farsi carico delle esigenze di contenimento e contrasto che la posizione costituzionale del cittadino nel rapporto con l'amministrazione imporrebbe» e ciò per ragioni strutturali e di possibilità di accesso al fatto¹⁸; dall'altro, che «la qualificazione dell'illegittimità amministrativa come reato è stata sinora funzionale a far attivare l'accusa penale secondo il modulo dell'obbligatorietà ed a spostare, quindi, sull'attore pubblico l'onere, ma anche il merito, di far valere la legalità dell'azione amministrativa»¹⁹.

La diretta derivazione dell'istituto del conflitto di interessi dal principio di imparzialità induce, allora, a verificare – o quanto meno a domandarsi – se il sistema di prevenzione della corruzione, al netto della tutela penale, sia comunque idoneo a garantire la piena effettività del richiamato principio²⁰.

A tal fine, può allora essere utile uno sguardo dall'alto per provare a tratteggiare, sia pure per grandi linee, una sorta di mappa della disciplina del conflitto di interessi e delle sue conseguenze previste dall'ordinamento, per tentare di ricostruire lo stato dell'arte del presidio apprestato al principio di imparzialità nei termini sin qui delineati.

Da tale quadro si potrà, poi, muovere per alcune considerazioni in ordine al ruolo dei piani di prevenzione.

2. Il presidio «amministrativo» del conflitto: una mappa dell'esistente

Preliminarmente, è opportuno ricordare che la nozione di conflitto di interessi accolta dall'ordinamento non è unitaria, ma estremamente frammentaria²¹ e riferita a diverse situazioni, che fanno capo ad altrettanto varie esigenze da tutelare; conseguentemente, diversi sono i rimedi previsti, che mirano a contemperare le diverse esigenze sottese alla fattispecie previste.

Il dovere di astensione previsto dall'art. 51 c.p.c., ad esempio, mira a individuare un punto di equilibrio tra garanzia della terzietà e imparzialità del giudice, garanzia di corretto funzionamento della giustizia e tutela

del principio del giudice naturale precostituito per legge (che comprende l'impossibilità per le parti di «scegliersi» il giudice mediante la proposizione di mirate istanze di ricusazione) in attuazione del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. e dell'art. 6 CEDU.

Di qui, l'individuazione delle ipotesi di astensione e la previsione di uno specifico procedimento che conduce all'astensione o meno del giudice e all'eventuale autorizzazione del capo dell'ufficio giudiziario nei casi di astensione facoltativa in cui esistono gravi ragioni di convenienza ai sensi del comma 2 dell'art. 51 c.p.c.

Diversamente, la disciplina prevista dalla l. 25 novembre 2003, n. 339, che sancisce l'incompatibilità tra impiego pubblico *part-time* ed esercizio della professione forense, è diretta a tutelare interessi di rango costituzionale quali, da un lato, l'imparzialità e il buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.), nonché, dall'altro, l'indipendenza della professione forense (in quanto strumentale all'effettività del diritto di difesa ex art. 24 Cost.), tanto da fondare la possibilità del licenziamento disciplinare per il dipendente che non la rispetti²².

In tale contesto, anche il quadro degli istituti posti a presidio dell'imparzialità del dipendente pubblico risente di una certa frammentarietà e delle specifiche e peculiari caratteristiche che caratterizzano ciascun istituto in relazione alle finalità e agli interessi che è volto a tutelare.

Un primo presidio può essere individuato nella giustizia amministrativa.

La violazione dell'obbligo di astensione posto in via generale dall'art. 6 bis della legge n. 241/1990²³ si ripercuote sulla validità degli atti adottati, comportandone l'illegittimità, che può essere fatta valere davanti al giudice amministrativo ai fini del loro annullamento.

Una conseguenza più grave è, invece, prevista per la violazione delle ipotesi di inconferibilità degli incarichi ai sensi del d.gs. n. 39/2013, il cui art. 17 prevede la nullità sia degli atti di conferimento degli incarichi, sia dei relativi contratti.

Com'è noto, la giurisprudenza amministrativa qualifica tale nullità in termini di «nullità sanzione» trattandosi «di una nullità testuale che intende colpire con la misura più incisiva e radicale il contrasto tra l'atto di incarico e gli interessi tutelati dalle norme che impongono i divieti di conferimento nelle diverse ipotesi normative, ma che intende non solo sanzionare la scelta dell'amministrazione ma anche perseguire lo scopo di ripristinare (per il noto meccanismo operativo della nullità, che priva l'atto di effetti fin dalla sua adozione) il corretto assetto degli interessi pubblici violati»²⁴.

Ugualmente nulli sono gli atti adottati in violazione del divieto di *pantouflage* ai sensi dell'art. 53, comma 16 ter d.lgs. n. 165/2001, a cui si accompagna il divieto per i soggetti privati che hanno concluso i contratti o conferito gli incarichi di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Ancora, il dipendente in conflitto di interessi che non si astenga incorre in responsabilità disciplinare per violazione dei doveri d'ufficio, che rileva o può rilevare anche sul piano dell'eventuale responsabilità civile.

88 Il sistema della rilevazione e della gestione dei conflitti di interesse poggia, poi, in concreto sul sistema delle autodichiarazioni di assenza di conflitto rese dagli interessati ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000, con le conseguenze anche penali previste dagli artt. 73, 75 e 76 del medesimo d.P.R. in caso di dichiarazioni mendaci, alle quali si accompagna la decadenza dei benefici eventualmente ottenuti sulla base della dichiarazione non veritiera.

Rientra, dunque, qui in gioco la sanzione penale che, pur non essendo più prevista per la violazione dell'obbligo di astensione in presenza di conflitto di interessi, resta per la mendace dichiarazione di assenza di conflitto di interessi.

Vi è, poi, il giudice contabile.

La Corte dei conti può essere interessata in ipotesi di incarichi extra istituzionali vietati o in assenza di autorizzazione o in caso di danno erariale derivante dall'aver agito in conflitto di interessi.

Il quadro è, dunque, piuttosto composito e riflette, del resto, la varietà di situazioni in cui il conflitto di interesse è preso in considerazione dal legislatore e la altrettanto variegata disciplina delle sue conseguenze.

A ben vedere, poi, si tratta di un quadro che presenta alcune difficoltà applicative e di coordinamento, in ragione della diversità degli istituti, degli strumenti e dei regimi giuridici che lo compongono.

Se, ad esempio, è orientamento ormai consolidato quello per cui la violazione dell'art. 6 *bis* della l. n. 241/1990 comporta l'illegittimità (e non la nullità) degli atti adottati in presenza di un obbligo di astensione (pur con alcune perduranti incertezze circa lo specifico vizio da cui l'atto sarebbe attinto), restano alcuni nodi da sciogliere, tra cui (in disparte la questione dell'applicazione dell'art. 21 *octies* l. n. 241/1990) «quello relativo all'esistenza di un onere di dimostrare l'effettiva disparità di trattamento al fine di poter ottenere o statuire l'annullamento»²⁵.

La giurisprudenza sembra orientata a richiedere al ricorrente la (sola) prova dell'esistenza del conflitto di interessi, qualificando la mancata

astensione in termini di illegittimità procedimentale che refluisce sulla validità dell'atto finale e richiedendo all'amministrazione la rigorosa prova che «la situazione di incompatibilità del funzionario non ha in alcun modo influenzato il contenuto del provvedimento facendolo divergere con il fine di interesse pubblico»²⁶.

Ciò che, però, qui più rileva (ed è questione strettamente connessa a quella appena ricordata) è che la giurisdizione amministrativa resta una giurisdizione di tipo soggettivo e non oggettivo²⁷, di modo che il giudice amministrativo potrà essere interessato della questione solo su ricorso della parte che si ritenga lesa da un provvedimento adottato in conflitto di interessi e sempre che tale conflitto (o, meglio, l'adozione dell'atto nonostante il conflitto) abbia leso un suo interesse legittimo correlato ad uno specifico bene della vita²⁸.

89

Il che vuol dire che l'attivazione del giudice amministrativo è subordinata alle valutazioni della parte, che può decidere di impugnare o no sulla base di molteplici considerazioni e di diversi fattori, tra cui, non ultimi, il breve termine di decadenza e i costi da sostenere per l'azione giudiziaria, ma che non comprendono solitamente l'astratto interesse al ripristino della legalità e alla tutela del principio di imparzialità (che in quest'ottica, invertendo i ruoli di una nota teoria, sembrerebbe assumere le fattezze di un interesse occasionalmente protetto).

Parzialmente diverso è il caso dell'accertamento dei casi di incompatibilità e di inconfiribilità, per i quali è previsto un ruolo rilevante dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) in termini di accertamento e contestazione delle situazioni di incompatibilità e di inconfiribilità, nonché di segnalazione delle violazioni al d.lgs. n. 39/2013 all'A.N.AC., all'Autorità antitrust e alla Corte dei conti; a tale ruolo si affianca un potere di vigilanza e accertamento in capo all'A.N.AC.

La giurisprudenza ha chiarito che «l'atto di accertamento adottato dall'Autorità ai sensi dell'art. 16, d.lgs. n. 39/2013 è un provvedimento di accertamento costitutivo di effetti giuridici, ovverosia che tale atto è «un'espressione di una valutazione circa il procedimento di conferimento dell'incarico in corso o già concluso», precisando che attraverso lo stesso «l'ANAC accerta, nel senso che valuta la conformità a legge del conferimento ad un certo soggetto di un dato incarico dirigenziale o di vertice della pubblica amministrazione o degli altri soggetti per i quali la disciplina trova applicazione»; che tale valutazione «non si esaurisce in un opinamento, ma è produttiva di conseguenze giuridiche, perciò ha carattere provvedimentale»; e che infine – alla luce di quanto previsto

dall'art. 17, n. 39/2013 – «nel caso di incarico già conferito, l'ANAC, ove ritenga violata la legge, accerta la nullità dell'atto di suo conferimento»²⁹.

L'attribuzione ad un'autorità esterna ed indipendente di poteri di vigilanza e di *enforcement* ha il merito di svincolare l'intervento di ripristino della legalità e di tutela del principio di imparzialità dall'iniziativa del singolo, ma occorre tenere presente in proposito i dubbi avanzati in dottrina circa la capacità, anche di ANAC, «di rilevare quelle ipotesi in cui un conflitto vi sia, ma non sia dichiarato né emerga dai documenti e dalle banche dati a disposizione delle amministrazioni»³⁰.

90 Quanto alla responsabilità disciplinare, in relazione alla quale, alla luce del Codice di comportamento, il conflitto di interesse assume specifico e ampio rilievo, si è da più parti ricordato come, in concreto, l'avvio e la conclusione dei procedimenti disciplinari sia stata sempre legata a doppio filo all'esercizio e alla conclusione dell'azione penale, spesso (se non sempre) congelando il procedimento sino alla conclusione del processo penale.

Occorrerà, dunque, verificare, venuto meno il «pungolo» penale, come si atteggerà l'esercizio dell'azione disciplinare.

L'azione della Corte dei conti, infine, specie in sede di giudizio di responsabilità, sconta oggi gli effetti di riforme in senso limitativo, in primis il c.d. scudo erariale, e comunque richiede, per poter essere attivata, la sussistenza e la prova di un danno erariale, non essendo sufficienti in quella sede la sola illegittimità dell'atto e la mera potenzialità del conflitto, che non abbia anche prodotto un evento di danno³¹.

Se questo è, sia pur sommariamente tratteggiato, il quadro al netto della norma penale e se si conviene sul fatto che si tratta di un quadro frammentato, rispetto al quale la presenza del reato di abuso di ufficio poteva quanto meno costituire una norma di chiusura del cerchio, specie per tutte quelle ipotesi che, per vari motivi, potevano e possono sfuggire all'azione dell'amministrazione o che sono rimesse alla reazione del singolo, può a questo punto essere utile chiedersi se non sia possibile recuperare spazi di azione, anche al fine di tentare di sopperire alle criticità sommariamente individuate, in sede di strumenti di prevenzione.

3. Abrogazione della sanzione penale e riassetto del sistema di prevenzione e rilevazione del conflitto

Il tema del conflitto di interessi, della sua rilevazione e della sua gestione costituisce inevitabilmente oggetto dei Piani Triennali per

la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT), oggi delle relative sezioni dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO).

Tuttavia, pur a fronte di una migliorata capacità delle amministrazioni in termini di predisposizione dei piani nel corso degli anni³², spesso nella parte relativa ai conflitti di interesse si assiste alla formale riproposizione delle norme di legge che se ne occupano e alla mera indicazione delle modalità di raccolta delle dichiarazioni dei dipendenti.

Vi è, tuttavia, sullo sfondo il principio di imparzialità e la sua effettività, non più affidata anche alla sanzione penale, il che richiede un riequilibrio del sistema di prevenzione³³ al fine di sopperire al venir meno dell'incriminazione della violazione dell'obbligo di astensione.

91

Si tratta, allora, parafrasando il titolo di un libro famoso³⁴, di prendere sul serio il principio di imparzialità nell'utilizzo dei piani di prevenzione, quali strumenti per l'implementazione, ove possibile, degli strumenti esistenti, cercando di renderli effettivi e coordinandoli.

In tal senso, il fatto che oggi i piani di prevenzione costituiscano una sottosezione del PIAO³⁵, se, da un lato, comporta una criticità nel senso di perdita di centralità, autonomia e visibilità del piano anticorruzione (oltre che in relazione all'attribuzione delle funzioni di regolazione e indirizzo al Dipartimento della Funzione Pubblica e non all'ANAC)³⁶, dall'altro può forse consentire una maggiore integrazione tra le varie «anime» che lo compongono anche al fine di migliorare l'efficacia delle misure anche in tema di rilevazione e gestione del conflitto di interessi.

Senza dimenticare la rilevanza delle misure di trasparenza e della disciplina del *whistleblowing*, ci si può chiedere, ad esempio, se non possa essere questa la sede per rendere più efficace l'esercizio del potere disciplinare in caso di conflitto di interessi, legando procedimento di verifica della loro sussistenza e procedimento disciplinare.

Ancora, posto che al centro della disciplina dell'istituto restano le autodichiarazioni rese dai dipendenti, si può intervenire sulle modalità di raccolta, gestione e verifica delle dichiarazioni, anche mediante la formazione del personale a ciò deputato e la previsione di specifici strumenti e banche dati, laddove disponibili.

Certo, le previsioni dei piani scontano evidentemente la frammentarietà delle fattispecie di conflitto e della relativa disciplina, la già ricordata difficoltà di conoscenza e accesso al fatto, il rapporto, a volte non facile, con le norme in materia di protezione dei dati personali.

Tuttavia, non vanno dimenticate le sollecitazioni anche sovranazionali che vanno proprio nel senso del superamento della frammentazione della

disciplina del conflitto di interessi e della sottoposizione delle dichiarazioni a «verifiche sostanziali»³⁷.

Se alla frammentazione della disciplina non può porsi rimedio che per via legislativa, il tema della verifica sostanziale delle dichiarazioni può trovare spazio in sede di predisposizione dei piani a livello di singole amministrazioni.

In tal senso, qualche indicazione può forse essere tratta anche dalla disciplina relativa al c.d. «titolare effettivo», che, pur se riferita alla materia dell'antiriciclaggio³⁸, può costituire un utile punto di riferimento proprio ai fini di quella verifica sostanziale delle dichiarazioni sollecitata dal G.R.E.C.O..

92

La normativa antiriciclaggio definisce «titolare effettivo» la «persona fisica o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllino un'entità giuridica, attraverso il possesso o il controllo diretto o indiretto di una percentuale sufficiente delle partecipazioni al capitale sociale o dei diritti di voto in seno a tale entità giuridica, tale criterio si ritiene soddisfatto ove la percentuale corrisponda al 25 per cento più uno di partecipazione al capitale sociale; oppure «la persona fisica o le persone fisiche che esercitano in altro modo il controllo sulla direzione di un'entità giuridica», prevedendo poi tre diversi criteri³⁹ per l'individuazione del titolare effettivo nell'ipotesi in cui questo non coincida con il titolare dell'impresa individuale o con il legale rappresentante.

La disciplina del titolare effettivo è già stata estesa anche al settore dei contratti pubblici finanziati nell'ambito del PNRR⁴⁰ e ANAC, in sede di audizione sul c.d. correttivo al codice dei contratti pubblici, ha proposto l'introduzione di uno specifico obbligo dichiarativo del titolare effettivo delle imprese che partecipano alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici di appalto e concessione anche al di fuori dei contratti PNRR mediante una modifica dell'art. 94 del d.lgs. n. 36/2023⁴¹.

È possibile, allora, immaginare, nell'ambito di un quadro più ampio, un richiamo all'esperienza e alle modalità di rilevazione del titolare effettivo anche ai fini dell'implementazione nei PIAO della rilevazione e della gestione dei conflitti di interesse?

Peraltro, anche per la rilevazione del titolare effettivo il riferimento è alle autodichiarazioni rese dai soggetti obbligati, con le conseguenze, anche qui, sul piano penale di cui si è detto sopra.

Riferimenti al titolare effettivo sono, poi, presenti anche nella «Metodologia sperimentale per l'identificazione dei potenziali conflitti di interessi» sviluppata da ANAC alla fine del 2024 e volta all'individuazione dei legami in capo agli individui soggetti all'obbligo di rendere

la dichiarazione di assenza di conflitti di interesse e a qualificare i loro interessi economici.

Il che sembra confermare come la questione da affrontare sia proprio quella dell'affinamento delle modalità di rilevazione dei conflitti di interesse e della capacità di verifica delle dichiarazioni di assenza di conflitto rese dai soggetti tenuti a farlo.

4. Osservazioni conclusive

Il venir meno dell'incriminazione diretta dell'abuso di ufficio sotto forma di violazione dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, dunque, se comporta senz'altro un vuoto di tutela (penale), rilevato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 95/2025⁴², può (ma forse deve) costituire lo stimolo e il punto di partenza di una revisione complessiva del sistema di prevenzione.

La Corte, del resto, ha a più riprese affermato che la decisione di ricorrere alla tutela penale rientra nella discrezionalità del legislatore, così come esclusivamente alla sua responsabilità politica attiene la questione «se gli indubbi vuoti di tutela penale che derivano dall'abolizione del reato (...) possano o ritenersi o meno compensati dai benefici che il legislatore si è promesso di ottenere»⁴³.

Con riferimento specifico ai conflitti di interesse tale revisione dovrebbe intervenire sia sulla frammentazione normativa, che genera comunque incertezza interpretativa e applicativa, sia sulla efficacia dei piani di prevenzione, specie in relazione alla capacità di rilevazione e verifica, sfruttando appieno le potenzialità del sistema di prevenzione.

Si tratta, in sostanza, di rendere effettivo il principio di imparzialità, al di là e a prescindere dall'incriminazione penale del conflitto di interessi (che resta, al fondo, una scelta di politica criminale), agendo sia sul piano della certezza del diritto, che su quello dell'efficacia dell'azione di prevenzione⁴⁴.

Note

¹ Il riferimento è a G. ROSSI, *Il conflitto epidemico*, Adelphi, Milano 2003.

² La letteratura sul tema è ampia. Senza pretese di esaustività, cfr. S. CASSESE, *Conflitti di interessi: il fiume di Eraclito*, in «Rivista di diritto privato», 2004, p. 235 ss.; G. D'ANGELO, *Conflitto di interessi ed esercizio della funzione amministrativa*, G. Giappichelli Editore, Torino 2020; S.A. FREGO LUPPI, *L'obbligo di astensione nella disciplina del procedimento dopo la legge n. 190 del 2012*, in «Diritto amministrativo», 2013, p. 671 ss.; F. GAFFURI, *Il conflitto di interessi nell'esercizio del potere amministrativo*, Giappichelli, Torino 2018; G. IUDICA, *Il conflitto di interessi nel diritto amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino 2016; E. LUBRANO, *Il conflitto di interessi nell'esercizio dell'attività amministrativa*, G. Giappichelli Editore, Torino 2018; A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, G. Giappichelli Editore, Torino 2002; R. CANTONE, F. MERLONI, *Conflitti di interesse: una diversa prospettiva*, in «Diritto pubblico», n. 3, 2019, pp. 879-904; G. TERRACCIANO, *Il conflitto di interessi nel procedimento amministrativo*, in C. CONTESSA, R. GRECO (a cura di), *L'attività amministrativa e le sue regole (a trent'anni dalla legge n. 241/1990)*, La Tribuna, Piacenza 2020, p. 233 ss.

³ Cassazione Sez. Un. Civili, 3 settembre 2020, n. 18302. La Corte richiama, oltre alla norma generale dell'art. 97 Cost. per i pubblici uffici, a mero titolo di esempio: sul piano sostanziale gli artt. 320, 347, 360 c.c. sulla tutela e curatela, gli artt. 1394 e 1395 c.c. sulla rappresentanza nei contratti, l'art. 2373 c.c. per il socio in conflitto con la società, gli artt. 2390, 2391 e 2391-bis c.c. per gli amministratori di società, l'art. 2364 per l'agire degli esponenti aziendali; sul piano processuale l'art. 78 c.p.c. A tali richiami possono aggiungersi quelli di rilievo più propriamente pubblicistico, di cui si dirà nel testo.

⁴ Consiglio di Stato, parere 5 marzo 2019, n. 667, par. 2.3, reso sullo schema di Linee guida ANAC aventi ad oggetto «Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici», in attuazione dell'articolo 213, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50.

⁵ Consiglio di Stato, parere 5 marzo 2019, n. 667, cit.

⁶ F. GAFFURI, *Note in merito alla nozione di conflitto di interessi procedimentale*, in «CERIDAP», n. 3, 2020, p. 18 ss.

⁷ I. NICOTRA, *Il conflitto di interessi come declinazione del principio costituzionale d'imparzialità*, in «Rivista A.I.C.», n. 3, 2020, p. 12.

⁸ Esula dall'oggetto di questo scritto l'esame del conflitto di interessi dei titolari di incarichi politici e dei titolari di cariche di governo, su cui v. R. CANTONE, F. MERLONI, *Conflitti di interesse: una diversa prospettiva*, cit., p. 888 ss.. Per i primi, esistono norme in tema di ineleggibilità, di incandidabilità (d.lgs. n. 235 del 2012) e di incompatibilità (la legge n. 60 del 1953 e alcune norme contenute nel d.lgs. n. 39/2013 per il Parlamento nazionale, alcune specifiche previsioni del d.lgs. n. 267/2000 per gli enti locali); dei secondi si occupa la legge 20 luglio 2004, n. 215 (*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*), c.d. legge «Frattini». In entrambi i casi, la dottrina ha evidenziato la frammentarietà e la scarsa effettività della disciplina, evidenziando il «mancato allineamento, sia pure tendenziale, tra disciplina dei conflitti di interesse per i funzionari professionali

e disciplina per i titolari di cariche politiche, elettive o di governo»: se la prima «appare, se resa organica e completa, adeguata ad una buona prevenzione dei conflitti di interesse», l'estensione dei suoi strumenti fondamentali anche ai titolari di cariche elettive e di governo «è fin qui avvenuta in modo episodico e non organico»: in tal senso, R. CANTONE, F. MERLONI, *Conflitti di interesse: una diversa prospettiva*, cit., p. 898. In particolare, sulla legge «Frattini», cfr. C. MARCHETTA, *La legislazione italiana sul conflitto di interessi. La legge 20 luglio 2004*, n. 215. *Orientamenti applicativi, criticità e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano 2013; A. PERTICI, *Il pantouflage tra politica e amministrazione*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo Vol. V – La democrazia italiana in equilibrio*, Collana di studi di Consulta OnLine (E256917), 7, 2020, p. 265 ss.

⁹ Il d.P.R. n. 62/2013 è stato modificato in alcune sue parti (ma non in quelle che qui interessano) dal d.P.R. 13 giugno 2023, n. 81.

¹⁰ Si fa qui riferimento alla corruzione amministrativa o *maladministration*, intesa come nozione più ampia rispetto alla corruzione penalmente rilevante e riconducibile ai reati previsti dagli articoli 318, 319 e 346 bis c.p., ricomprendente le situazioni in cui «venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento *ab externo*, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso rimanga a livello di tentativo»: E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 37. In tema, cfr. anche E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enciclopedia del diritto. I Tematici III Funzioni amministrative*, diretto da B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, p. 319 ss.; R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2021, spec. p. 13 ss.; D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Il Mulino, Bologna 2021; R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino 2020; F. MERLONI, L. VANDELLI, *La corruzione amministrativa*, Passigli, Firenze 2010.

¹¹ E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., p. 140.

¹² Art. 1, comma 1, lettera b), l. 9 agosto 2024, n. 114.

¹³ Per un esame delle questioni poste dalle numerose ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, cfr. M. RAVENNA, *Riflessioni sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale della norma che ha abrogato il delitto di abuso d'ufficio*, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 12, 2024; A.G. RISPOLI, *Abrogazione dell'abuso d'ufficio: dubbi di legittimità costituzionale*, in «Sistema penale», n. 2, 2025, p. 41 ss.; M.C. TRIMBOLI, *Abrogazione dell'abuso d'ufficio: brevi note a margine dell'ordinanza di rimessione della Cassazione*, in «Sistema penale», n. 4, 2025, p. 69 ss.

¹⁴ Tra i primi commenti alla pronuncia n. 95/2025, cfr. L. CARRARO, *La Convenzione di Mérida non contempla un obbligo di incriminazione dell'abuso d'ufficio: questioni risolte e questioni ancora aperte. Osservazioni a prima lettura su C. Cost. 3 luglio 2025*, n. 95, in «Giurisprudenza Penale Web», n. 7-8, 2025; M. CAZZANIGA, *Note a margine di corte costituzionale n. 95 del 2025: abuso d'ufficio, ulteriori approdi in tema di diritto internazionale come parametro interposto e riflessioni sulla riserva di legge penale*, in «La Rivista "Gruppo di Pisa"», n. 2, 2025, p. 197 ss.; G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di*

legge, la consulta certifica «indubbi vuoti di tutela» e al contempo difende in via di principio l'art. 117, co. 1 cost. e gli obblighi internazionali di incriminazione, in «Sistema Penale», n. 7-8, 2025, p. 111 ss.

¹⁵ Gli effetti dell'abrogazione sul piano applicativo, anche sui processi in corso, sono stati chiariti da Cass. pen, sez. VI, 3 dicembre 2024, 44102. La sanzione penale per la violazione dell'obbligo di astensione era, peraltro, rimasta inalterata anche dopo la riforma in senso restrittivo dell'abuso di ufficio ad opera del d.l. n. 76/2020, convertito in l. n. 120/2020: cfr. Cass., sez. VI, 16 febbraio 2021, n. 33240; Cass., sez. VI, 8 gennaio 2021, n. 7007. Sulle vicende normative dell'abuso di ufficio, si v. T. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in «Giurisprudenza penale web», n. 7-8, 2020.

96 ¹⁶ L'art. 2364 c.c. così dispone: «1. Gli amministratori, i direttori generali e i liquidatori, che, avendo un interesse in conflitto con quello della società, al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto o altro vantaggio, compiono o concorrono a deliberare atti di disposizione dei beni sociali, cagionando intenzionalmente alla società un danno patrimoniale, sono puniti con la reclusione da sei mesi a tre anni. 2. La stessa pena si applica se il fatto è commesso in relazione a beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi, cagionando a questi ultimi un danno patrimoniale. 3. In ogni caso non è ingiusto il profitto della società collegata o del gruppo, se compensato da vantaggi, conseguiti o fondatamente prevedibili, derivanti dal collegamento o dall'appartenenza al gruppo. 4. Per i delitti previsti dal primo e secondo comma si procede a querela della persona offesa».

¹⁷ Norma, peraltro, indicata da parte della dottrina penalistica come riferimento per una riforma del reato di abuso di ufficio, senza procedere alla sua abrogazione. Si v., in particolare A. MANNA, *L'abrogazione dell'abuso d'ufficio e la reazione della giurisprudenza*, in *Sistema penale*, 2 dicembre 2024, secondo il quale «si doveva partire dal lavoro della Commissione Morbidelli per creare una fattispecie di abuso d'ufficio che avesse come base il «conflitto di interessi», sul modello dell'art. 2634 del c.c. Sussisteva, dunque, una strada alternativa per rendere efficace l'abuso d'ufficio, senza sterilizzarlo», così ipotizzando «Un abuso d'ufficio riformato, quindi, con possibilità di essere applicato senza dover sconfinare in «figure sintomatiche» dell'«eccesso di potere», ma prendendo come modello l'infedeltà patrimoniale, con il conflitto di interessi come base, rimane una norma che ha un suo significato in relazione al pubblico agente, che deve agire secondo la disposizione dell'art. 97 Cost., ossia secondo i criteri dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione. Ed è ovvio, come, nel caso del conflitto di interessi, si violi in particolare il principio dell'imparzialità».

¹⁸ E. CARLONI, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2, 2024, p. 637 ss.

¹⁹ A. CARIOLA, *Abuso d'ufficio e conflitto di interessi: un'esercitazione su norme obbligatorie e merito costituzionale*, in *Sistema penale*, 25/7/2024.

²⁰ Si vedano le più ampie riflessioni di E. CARLONI, *Conflitto di interessi e abuso di ufficio: problemi aperti tra amministrazione e costituzione*, in *Sistema*

penale, n. 12/2024; ID., *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, in «Diritto pubblico», n. 2, 2025, p. 325 ss.

²¹ E. CARLONI, *L'anticorruzione*, cit., p. 149, parla di «un quadro normativo frammentario e non sempre coerente».

²² Cassazione civile, sez. lav., 12 dicembre 2018, n. 32156. Similmente, in tema di incompatibilità per i dipendenti delle c.d. Agenzie fiscali, la giurisprudenza ha chiarito che «la disciplina in materia di indipendenza e «autonomia tecnica» dettata per i dipendenti delle Agenzie fiscali – più rigorosa rispetto a quella ordinaria dei pubblici dipendenti, specialmente con riguardo all'incompatibilità e al cumulo di impieghi – risponde a due principi generali: a) il principio secondo cui «il dipendente salvaguarda l'immagine e la credibilità dell'Agenzia di appartenenza e delle funzioni istituzionali a questa demandate, evitando ogni possibile condizionamento dell'attività di servizio»; b) il principio in base al quale «il dipendente evita le attività che possono condurre a conflitti di interesse con l'Agenzia di appartenenza e che possono interferire con la sua capacità di adottare decisioni imparziali». Principi generali di rango costituzionale quali l'imparzialità ed il buon andamento della PA (art. 97 Cost.) nonché il principio secondo cui i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore (art. 54 Cost., comma 2), la cui applicazione nei confronti dei dipendenti delle Agenzie fiscali è particolarmente severa in quanto dette Agenzie rappresentano lo Stato nell'esercizio di una delle sue funzioni più autoritative – il prelievo fiscale – e i loro dipendenti devono operare in modo da guadagnare sempre più, nell'esercizio di quella funzione, il rispetto e la fiducia che i cittadini devono alle istituzioni»: così Cassazione civile, sez. lav., 14 febbraio 2018, n. 3622.

²³ La norma, secondo l'opinione assolutamente dominante, va letta in connessione sistematica con l'art. 51 del c.p.c., gli artt. 6, 7, 13, 14 e 16 del d.P.R. n. 62/2013 e l'art. 16 del d.lgs. 36/2023, che la riempiono di contenuto.

²⁴ Consiglio di Stato, sez. V, 21 agosto 2023, n. 7864; T.A.R. Lazio – Roma, sez. I, 19 gennaio 2024, n. 971.

²⁵ Così A. LALLI, *I conflitti di interesse: tendenze e problemi aperti*, in «Istituzioni del federalismo», n. speciale 3, 2022, p. 515 ss., a p. 524, che ricorda come sul punto si fronteggino in dottrina «due tesi principali. Da un lato, c'è chi sostiene che l'interessato all'annullamento dell'atto avrebbe l'onere di dimostrare in giudizio l'influenza della situazione di conflitto sul contenuto dell'atto e, quindi, la effettiva divergenza di quest'ultimo dall'interesse pubblico. Dall'altro lato, si sostiene che l'esistenza del conflitto e la sua mancata previa soluzione mediante l'astensione del funzionario determinino, invece, di per sé un vizio insanabile della funzione».

²⁶ Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 marzo 2022, n. 2069; Consiglio di Stato, Sez. III, 20 agosto 2022, n. 8845; Consiglio di Stato, Sez. III, 20 agosto 2020, n. 5151.

²⁷ Coerentemente con la previsione dell'art. 103 Cost., al quale è, poi, correlato il principio della domanda posto dall'art. 34, comma 1, c.p.a. Recentemente, sul tema, cfr. B. SPAMPINATO, *Concezione soggettiva della giurisdizione amministrativa (anche) di legittimità e legittimazione a ricorrere*, in «Federalismi.it», n. 4, 2023; N. PAOLANTONIO, *La dicotomia tra giurisdizione soggettiva e oggettiva*

nella sistematica del codice del processo amministrativo, in «Diritto processuale amministrativo», n. 2, 2020, p. 237 ss., il quale ricorda che «Nei processi a contenuto oggettivo le parti non hanno il potere di subordinare l'esercizio della *potestas iudicandi* alla proposizione della domanda. Al contrario, nei processi di diritto soggettivo vige il principio della signoria della parte sulla domanda introdotta in giudizio, cui fa da contraltare l'obbligo del giudice di pronunciare su tutta la domanda e nei limiti di essa» (p. 239); ma v. già G.P. CIRILLO, *I principi generali del processo amministrativo*, in ID. (a cura di) *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Vol. XLII, Wolters Kluwer Italia – CEDAM, Padova 2014, p.15 ss., spec. p. 20; E. CASETTA, *Le trasformazioni del processo amministrativo*, in *LexItalia.it*, p. 2: «Da giurisdizione di diritto oggettivo (avente come fine quello di tutelare l'osservanza della legge), la giurisdizione del giudice amministrativo si è così progressivamente configurata come giurisdizione di tipo soggettivo, volta cioè alla tutela di interessi individuali».

²⁸ Al contrario, rileva A. CARIOLA, *op. cit.*, «a seguito della sanzione penale l'illegittimità di un atto per il conflitto di interessi a carico di chi lo ha adottato non è più e non solo un affare interno all'assetto amministrativo, ma diviene rilevante per l'ordinamento generale».

²⁹ Così T.A.R. Lazio – Roma, sez. I, 19 gennaio 2024, n. 971, cit., che richiama Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126 e Consiglio di Stato, Sez. V, 21 agosto 2023, n. 7864.

³⁰ Così E. CARLONI, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, cit., p. 645.

³¹ Cfr. Corte dei conti – sez. giur. Umbria, 18 gennaio 2024, n. 1, secondo cui «Né può di per sé sola integrare condotta antidoverosa, fonte di danno risarcibile, la mera adozione di un atto illegittimo, in quanto adottato in potenziale conflitto di interessi. (...) La mera rilevazione di un conflitto di interessi potenziale non basta, quindi, a dimostrare la sussistenza di un danno erariale, ove il medesimo non si sia tradotto in una concreta lesione del principio di concorrenza»; Corte dei conti, sez. III giur. centrale appello, 15 maggio 2024, n. 155, che in relazione agli incarichi ex art. 53 d.lgs. n. 165/2001 rileva che «per le attività non autorizzabili, non diversamente che per quelle esercitabili solo previa autorizzazione, se non v'è dubbio che la violazione dell'obbligo di esclusiva – nel suo diverso atteggiarsi di esercizio di attività non consentita o esercizio di attività autorizzabile, ma non autorizzata – possa sempre rilevare sotto il profilo dell'inadempimento contrattuale o sanzionatorio o disciplinare, con tutte le conseguenze del caso, non è altrettanto scontato che determini un danno effettivo e concreto alla amministrazione»; o ancora, in un caso in cui la sussistenza del conflitto di interessi ha fatto venir meno il requisito di indipendenza richiesto al revisore di un ente locale, Corte dei conti – sez. giur. Toscana, 22 aprile 2024, n. 37, ha statuito che «analogamente a quanto riconosciuto dalla giurisprudenza contabile per le ipotesi concernenti la previsione di titoli professionali o di servizio per incarichi o impegni pubblici, il possesso del requisito dell'indipendenza si pone come necessaria premessa per l'utile svolgimento dell'attività del revisore, sicché la sua assenza determina integralmente il venir

meno del sinallagma tra prestazione e retribuzione con conseguente emersione del danno erariale in corrispondenza degli emolumenti erogati senza una causa giustificativa concreta».

³² Si v. lo studio di F. MONTEDURO, M. LIBURDI, S. MOI, *I piani di prevenzione della corruzione: un bilancio dell'esperienza*, in «Istituzioni del federalismo», n. 3, 2022, p. 669 ss.

³³ Di rilievo le suggestioni in termini di teoria dei sistemi di S. CURTI (a cura di), *Da Milano a Genova. Corrotti e corruttori da Tangentopoli a oggi*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 8 ss., ove si evidenzia anche la frammentarietà del sistema di prevenzione a fronte della compattezza del sistema della corruzione, rilevando che «la prevenzione fatica a configurarsi come un sistema e a moltiplicare, potenziare e diffondere le proprie interdipendenze positive» (p. 10).

³⁴ Il riferimento è, naturalmente, a R. DWORKIN, *Taking rights seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1977; tr.it. N. MUFFATTO, *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna 2010.

³⁵ Più precisamente, come noto, vi è una sezione «Valore pubblico, performance e anticorruzione», suddivisa nelle sottosezioni «valore pubblico», «performance», «rischi corruttivi e trasparenza».

³⁶ Cfr. E. CARLONI, *L'anticorruzione*, cit., p. 132 ss.

³⁷ Si v. il Quinto Rapporto di Valutazione del G.R.E.C.O. sull'Italia del 22/3/2024, pubblicato il 28/8/2024, rivolto in particolare alla Prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità nei governi centrali (funzioni esecutive di alto livello) e nelle forze dell'ordine, ma che contiene indicazioni di interesse per la generalità delle Amministrazioni. Il G.R.E.C.O. rileva come vi sia «ampio margine di miglioramento nella regolamentazione del conflitto di interessi», ricordando che «Nel suo Rapporto relativo al Quarto Ciclo di Valutazione, GRECO ha criticato la mancanza di consolidamento e razionalizzazione delle norme sui conflitti di interessi e l'elevato numero di norme sparse, a danno della trasparenza e dell'efficienza del sistema». Quanto alla revisione delle dichiarazioni, merita riportare il seguente passo del Rapporto: «115. Un'altra lacuna nel sistema di revisione consiste nel fatto che le dichiarazioni presentate dai membri degli Uffici di diretta collaborazione non sono soggette ad alcuna revisione sostanziale per quanto riguarda il loro contenuto, poiché non rientrano nelle competenze dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Come precedentemente spiegato, l'ANAC controlla l'adempimento degli obblighi di pubblicazione dei beni e degli interessi dei funzionari pubblici. Tuttavia, non effettua la revisione dei contenuti nelle informazioni pubblicate», il che conduce alla raccomandazione «che tutte le dichiarazioni presentate da persone con funzioni dirigenziali di alto livello siano soggette a verifiche sostanziali».

³⁸ Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e successive disposizioni attuative emesse dalla Banca d'Italia in data 23 dicembre 2009 (Norme di prevenzione dell'antiriciclaggio).

³⁹ Il primo criterio, dell'assetto proprietario, individua i titolari effettivi in coloro che possiedono direttamente o indirettamente la titolarità di una partecipazione superiore al 25% del capitale sociale.

Il secondo criterio è quello del controllo, in quanto qualora l'esame dell'assetto proprietario non consenta l'individuazione della persona fisica o delle persone fisiche a cui è attribuibile la proprietà, il titolare effettivo è la persona fisica o le persone fisiche a cui è attribuibile il controllo della società tramite: a) controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria; b) controllo di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria; c) l'esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante.

Il terzo criterio è residuale ed individua il titolare effettivo in colui che esercita il potere di rappresentanza legale, di amministrazione o direzione della società.

⁴⁰ Art. 22, paragrafo 2, lettera d), del Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021.

100

⁴¹ La modifica proposta da ANAC, non accolta nella versione finale del correttivo, era in questi termini: «All'articolo 94, comma 3, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, le parole: «dell'amministratore di fatto» sono sostituite dalle seguenti: «del titolare effettivo»: cfr. Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 – Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 226 – 8a Commissione – Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica Senato della Repubblica, 26 novembre 2024 – VIII Commissione – Ambiente, territorio e lavori pubblici Camera dei Deputati, 27 novembre 2024, disponibile sul sito internet dell'Autorità.

⁴² Vuoto che assume particolare rilievo in relazione alla posizione dei titolari di incarichi elettivi o di governo, per i quali la dottrina aveva già rilevato che «Sul piano della concreta attuazione delle misure vi sono differenze rilevanti: l'inconferibilità (così come l'incompatibilità per un titolare di organo di governo non parlamentare) non può che essere accertata da un organismo terzo; l'incompatibilità del parlamentare è affidata all'autodichia dello stesso Parlamento (con esiti fin qui contraddittori); la mancata astensione finora non dà luogo a sanzioni: escluse quelle disciplinari (inapplicabili al funzionario onorario), non sono previste sanzioni amministrative o pecuniarie, mentre resta salva la possibilità di un'ipotesi di reato penale (l'art. 323 c.p., ove ne ricorrano le circostanze)»: così, R. CANTONE, F. MERLONI, *Conflitti di interesse: una diversa prospettiva*, cit., p. 894. Ebbene, oggi tale possibilità è oramai esclusa e la sua mancanza non è colmabile con gli strumenti di prevenzione previsti dalla disciplina in relazione ai funzionari e ai dipendenti pubblici.

⁴³ Corte costituzionale, sent. n. 95/2025, punto 8 del Considerato in diritto.

⁴⁴ Nelle parole di G. ROSSI, *Il conflitto epidemico*, cit., pp. 134-135: «Per giudicare i comportamenti dei suoi membri, alla comunità degli affari servono norme e sanzioni giuridiche, non valutazioni morali. Gli imprenditori che corrompono uomini politici o i funzionari pubblici bancarottieri non vanno considerati «cattivi», ma delinquenti che hanno infranto le leggi dello Stato: la sanzione per la loro attività non deve perciò essere il giudizio morale, ma l'applicazione della disciplina penale; non la patente di malvagità, bensì la pena detentiva. Per

questo l'esigenza di fare applicare le leggi è oggi al centro di ogni progetto politico concreto. La questione morale, così come viene attualmente proposta, è fallace e ingannevole, perché nasconde una crisi ancor più profonda nella vita dei consociati, cioè la crisi dello Stato e delle istituzioni, prima fra tutte l'amministrazione della giustizia. La certezza del diritto e dell'applicazione delle sue sanzioni costituisce l'unica garanzia di una conduzione corretta degli affari e del traffico giuridico. La corruzione è dilagata anche nel mondo degli affari per ragioni molto più semplici della presunta mancanza di principi etici: in qualche circostanza per assenza di leggi, e in infinite altre per la loro non applicazione. Ma in ogni caso, dove le leggi mancano, o non arrivano, la censura morale è un'arma spuntata».

Letti e rilette

Corruzione all'italiana: La misurazione del fenomeno tra realtà e percezione

Di Anna Stanziano (Meltemi, Milano 2024)

Recensione di Fernanda Odilla

«Sei nel posto giusto!», ho sentito questa frase decine di volte da quando nel 2020 sono arrivata in Italia, in contesti diversi, ma sempre accompagnata da un sorriso ironico, ogniqualvolta dico di occuparmi dello studio del fenomeno della corruzione. È una risposta che continua a colpirmi, perché neanche in Brasile, il mio Paese d'origine, ho mai incontrato niente di simile. Lì, al massimo, qualcuno commenta: «Avrai parecchio lavoro da fare» – un'osservazione più pragmatica che sarcastica, risultato della lunga storia brasiliana di scandali di corruzione politica a livello locale, regionale e nazionale.

Il diffuso pessimismo italiano è sicuramente degno di nota: l'idea che l'Italia sia tra i paesi più corrotti al mondo appare così radicata da sembrare naturale, quasi ovvia. La reputazione negativa del Paese in questo ambito è ampiamente interiorizzata, nonostante spesso venga più evocata che vissuta effettivamente. È proprio questo *gap* tra percezione collettiva ed esperienza quotidiana il fulcro della riflessione di Anna Stanziano nel suo libro *Corruzione all'italiana: La misurazione del fenomeno tra realtà e percezione*. L'autrice pone una domanda apparentemente semplice, ma che rivela una complessità che non può essere sottovalutata: *quanta corruzione c'è in Italia?*

Mentre cerca una risposta, Stanziano inserisce il proprio interrogativo all'interno di un dibattito importante e ancora in evoluzione: quello sulla misurazione della corruzione. Trattandosi di un fenomeno per definizione nascosto, difficile da osservare e quantificare, stabilire quanta corruzione esista rappresenta una sfida, resa ancor più ardua dall'assenza di un consenso condiviso sulla definizione stessa di corruzione. Come è possibile misurare un fenomeno che è ancora oggetto di discussione concettuale? A ciò si aggiunge la mancanza di dati oggettivi, che espone al rischio di sottostimare o sovrastimare il fenomeno che si intende analizzare. Come sottolineato dall'autrice, dopo la definizione, uno dei principali problemi da affrontare riguarda proprio la sua misurazione (p.89).

La monografia fornisce un'analisi approfondita e ben strutturata della letteratura accademica esistente, adottando un approccio che si articola attorno ai tre paradigmi proposti da Alberto Vannucci¹: economico, culturale e istituzionale. L'obiettivo è comprendere come gli studi sulla corruzione affrontano il fenomeno. Attraverso questi approcci, il libro propone un quadro analitico utile per cogliere il fenomeno corruttivo nelle sue diverse manifestazioni, andando oltre le sole condotte penalmente rilevanti. Il volume contribuisce, seppur non in modo particolarmente approfondito, a un dibattito significativo sulle cosiddette «zone grigie» che, sempre più presenti nella riflessione accademica, mettono in relazione corruzione e *maladministration*.

106

Stanziano offre una lettura ampia e articolata dei diversi approcci di studio della corruzione. Sebbene l'attenzione sia rivolta soprattutto a quella pubblica — scelta che potrebbe lasciare insoddisfatti coloro che si interessano maggiormente alla dimensione privata — la monografia si distingue per la profondità con cui esamina gli strumenti di misurazione disponibili. L'analisi non si limita a una semplice enumerazione degli indici o dei principali indicatori di misurazione del fenomeno corruttivo (come illustrato nella utile tabella a pagina 66), ma va oltre, entrando nel merito dei metodi di raccolta e di elaborazione dei dati, mettendone in luce limiti e possibili distorsioni.

Sebbene il testo si riveli particolarmente vantaggioso per quel tipo di lettori che iniziano ad avvicinarsi al tema trattato, anche quelli più esperti possono comunque trovare spunti critici di notevole rilevanza, specialmente in relazione alla lettura e interpretazione dei principali indicatori. Stanziano evidenzia come ogni strumento rifletta una prospettiva specifica e presenti punti di criticità. Nonostante non sia stata adottata esplicitamente la terminologia delle «generazioni di misurazione», proposta da studiosi quali Hlatshwayo et al. (2018)², Mungiu-Pippidi e Fazekas (2020)³ e Pozgai-Alvarez (2024)⁴, l'autrice ha esaminato l'intero spettro evolutivo degli strumenti di misurazione, evidenziando come ciascuno di essi tenda a superare i limiti dei predecessori.

Particolarmente rilevante è il confronto tra i due principali indici compositi della cosiddetta «prima generazione»: il *Corruption Perceptions Index* (CPI) di *Transparency International* e il *Control of Corruption Indicator* (CCI) dei *Worldwide Governance Indicators* della Banca Mondiale. Entrambi si basano sull'aggregazione di dati provenienti da diverse fonti che somministrano indagini (*surveys*) relative alla corruzione a campioni di esperti, le cui percezioni vengono sintetizzate in un unico indicatore. Per molti anni, in Italia la corruzione è stata rilevata in modo divergente

rispetto a questi due indicatori e soltanto a partire dal 2015 entrambi hanno iniziato a seguire un *trend* simile, registrando un miglioramento del livello di corruzione percepita dagli esperti (p. 151). A tal proposito l'analisi solleva dubbi e interrogativi sull'affidabilità e la trasparenza di queste misurazioni.

La denominata «seconda generazione», focalizzata sull'esperienza diretta di cittadini e imprenditori, è altresì esaminata nel volume. Indagini come il *Global Corruption Barometer* (GCB) e l'*Eurobarometer* — che interpellano gli intervistati sul pagamento di tangenti o sulla conoscenza di simili episodi —, forniscono informazioni preziose, nonostante tendano a rilevare soprattutto casi di *petty corruption*, trascurando forme più complesse e sistemiche, quali clientelismo, appropriazione indebita o abuso di potere. A partire dal 2016, anche l'Italia ha avviato una serie di indagini nazionali condotte dall'Istat riguardo la sicurezza dei cittadini e il senso civico, con l'obiettivo di analizzare il fenomeno della corruzione. I risultati ottenuti si sono rivelati molto interessanti, in particolare per quanto concerne il numero di famiglie che, nel corso della propria vita, sono state coinvolte in dinamiche corruttive. Tra quelle che almeno una volta hanno avuto un'esperienza diretta di corruzione, oltre il 35% ha ricevuto da due a cinque richieste di pagamento da parte di dipendenti pubblici. L'incidenza di tali episodi risulta essere maggiore tra le famiglie residenti nel Sud e nel Centro Italia (p. 145).

107

Con un campione di 43 mila intervistati, di età compresa tra i 18 e gli 80 anni, l'Istat indagò in profondità l'esperienza reale di corruzione in Italia nel 2016. Sono state poste domande sull'eventuale verifica di uno scambio tra corrotto e corruttore, sulle modalità dello scambio, la sua entità, il suo esito e sull'eventuale denuncia da parte degli intervistati. Inoltre, è stato chiesto ai partecipanti se avessero avuto esperienza diretta di «scambi di favore» e di raccomandazioni, due fenomeni che favoriscono le dinamiche corruttive (Istat, 2017)⁵. Purtroppo, i risultati delle indagini Istat non permettono un confronto diretto né nel tempo né con le misurazioni internazionali. Tuttavia, si rivelano comunque sufficienti per indicare un minore pessimismo rispetto ad altre indagini internazionali: un quarto degli italiani considera la corruzione un fenomeno naturale, intrinseco alla società stessa.

Il libro analizza anche gli sviluppi più recenti — la cosiddetta misurazione di «terza generazione» — che sono caratterizzati da una gamma diversificata di approcci e includono, tra l'altro, esperimenti di laboratorio volti a simulare situazioni specifiche e analisi basate sui Big Data, con l'uso di indicatori di rischio (*red flags*) volti a intercettare segnali

anomali. Sebbene questi non misurino necessariamente la corruzione in sé, rappresentano comunque un tentativo di registrare il fenomeno, con l'obiettivo di esaminarlo attraverso dati e analisi empiriche. Stanziano discute inoltre l'uso, spesso problematico, delle statistiche giudiziarie: il numero di indagini, denunce o condanne non riflette necessariamente la reale entità della corruzione, ma, piuttosto, l'inerzia del sistema giudiziario o le difficoltà nel far emergere, perseguire e sanzionare il fenomeno. Viene anche criticato l'utilizzo stesso del numero di articoli giornalistici come *proxy*, uno strumento che rischia di amplificare stereotipi anziché fornire dati attendibili. Questo approccio risente inoltre della politicizzazione del panorama mediatico e della disomogeneità nella copertura degli eventi, elementi che possono distorcere ulteriormente la percezione del fenomeno.

In ogni caso, l'analisi condotta da Stanziano mette in luce un'aumentata preoccupazione tra i cittadini italiani riguardo il problema della corruzione nel proprio Paese. Come rivelano le risposte degli intervistati, tale timore è cresciuto progressivamente fino al 2014, anno in cui quasi la totalità degli intervistati si è dichiarato preoccupato per i livelli di corruzione dell'Italia come registrato nell'*Eurobarometer*, sondaggio di opinione condotto dalla Commissione Europea (p.133). Da allora, un leggero miglioramento è stato riscontrato sebbene persistano il pessimismo e la presenza di un circolo vizioso tra l'elevata percezione della corruzione e l'accettabilità del fenomeno. Tra i cittadini italiani intervistati dall'Istat, un quarto considera la corruzione un fenomeno intrinseco della società stessa e quindi naturale e inevitabile (p.142). Tre quarti degli italiani inclusi nell'analisi Istat percepisce come inaccettabile ottenere denaro, regali o favori in cambio del proprio voto alle elezioni, e poco di più di 70% percepisce come inaccettabile offrire denaro o regali a un dipendente pubblico per ottenere favore (p.143). Nella definizione di «corruzione all'italiana», si osserva un fenomeno non circoscritto alla sola penisola: una forte percezione di corruzione diffusa, un'elevata condanna della corruzione e, al contempo, un'esperienza diretta relativamente limitata sono caratteristiche riscontrabili anche in altre nazioni.

Considerato il ruolo centrale dei media nella formazione dell'immaginario collettivo, Stanziano suggerisce che, nel contesto italiano, il *gap* tra realtà e percezione viene rafforzato da costruzioni sociali. I media, infatti, non si limitano a documentare gli scandali, ma contribuiscono attivamente a definirne il significato e la portata, influenzando profondamente la percezione che i cittadini hanno del fenomeno, soprattutto quando si tratta di politici e della pubblica amministrazione. Uno dei contributi

più originali del libro è proprio la riflessione sul ruolo dei media nella costruzione sociale della corruzione. Invece di limitarsi a riflettere la realtà, l'informazione contribuisce a generare e consolidare narrazioni, dando forma a un'immagine dell'Italia come Paese irrimediabilmente corrotto, spesso slegata dai dati concreti. A pagina 152, una serie storica elaborata dall'autrice contrasta i valori attribuiti all'Italia dal *Corruption Perception Index*, in un confronto tra il numero di denunce alle forze dell'ordine per reati di corruzione e il numero di articoli pubblicati sul tema tra il 2012 e il 2021 dai principali quotidiani nazionali.

Il libro ha il merito di essere al tempo stesso completo e coinvolgente: approfondito senza risultare noioso, informativo senza assumere un tono condiscendente o eccessivamente accademico. Sebbene il caso italiano venga menzionato anche in precedenza, il Paese inizia a ricevere un'attenzione più mirata intorno a pagina 116 e successive: l'autrice sceglie consapevolmente di delineare un contesto più ampio, offrendo al lettore una base solida prima di addentrarsi nelle particolarità della corruzione *all'italiana*. Se da un lato questa struttura contribuisce a dare stabilità alla narrazione, dall'altro rappresenta un'occasione parzialmente mancata per approfondire fin da subito le specificità della corruzione nel contesto italiano.

109

Nel corso del libro, vengono citati numerosi scandali italiani, ma spesso solo di sfuggita, senza un'adeguata spiegazione della loro rilevanza o di ciò che li distingue rispetto a episodi analoghi in altri Paesi. Considerando che non tutti i lettori ne ricorderanno i dettagli, il testo ne guadagnerebbe se ciascuno scandalo fosse esplicitamente messo in relazione con le sue implicazioni più ampie — soprattutto con l'influenza esercitata sulla percezione pubblica della corruzione in Italia e sul modo in cui essa viene esperita nella vita quotidiana. Questi collegamenti arricchirebbero la comprensione del lettore e metterebbero in risalto ciò che rende il contesto italiano particolarmente rivelatore nel dibattito globale sul fenomeno.

Ma queste osservazioni non intaccano il valore del libro, che si rivela prezioso per chi desidera comprendere non solo le specificità della corruzione all'italiana, ma anche, più in generale, le modalità con cui il fenomeno viene misurato, in tutte le sue debolezze e criticità. Un'opera lucida, utile e necessaria per chiunque voglia capire davvero come si costruisce — e si misura — la corruzione. Stanziano riesce dunque in un'impresa tutt'altro che scontata: affrontare un tema sfuggente con rigore e chiarezza, offrendo strumenti critici per distinguere tra ciò che osserviamo, ciò che quantifichiamo e ciò che, forse, diamo per assodato.

Note

¹ A. VANNUCCI, *Three Paradigms for the Analysis of Corruption*, in «Labour and Law Issues», Vol. 1, n. 2, 2015.

² S. HLATSHWAYO, A. OEKING, M. GHAZANCHYAN, D. CORVINO, A. SJUKLA, L. LEIGH, *The Measurement and Macro-Relevance of Corruption: A Big Data Approach*, in «IMF Working Paper WP/18/195», 2018.

³ A. MUNGIU-PIPPIDI, M. FAZEKAS, *How to Define and Measure Corruption*, in A. MUNGIU-PIPPIDI, P. HEYWOOD (a cura di), *A Research Agenda for Studies of Corruption*, London, Edward Elgar Publishing 2020, pp. 7-26.

⁴ J. POZSGAI-AVAREZ, *Three-Dimensional Corruption Metrics: A Proposal for Integrating Frequency, Cost, and Significance*, in «Social Indicators Research», n.1, 2024.

⁵ ISTAT, *La corruzione in Italia. Il punto di vista delle famiglie*. <https://www.istat.it/it/files/2017/10/La-corruzione-in-Italia.pdf>, 2017.

Note e commenti

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 corruttive¹, 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 critici² – 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 inconfiribilità e di incompatibilità nelle amministrazioni locali³; l'emersione del whistleblowing come nuovo strumento di garanzia di legalità (principalmente europea), fuori dal normale campo visuale dei sistemi di anticorruzione⁴. 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.

114 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 pubblico⁷.

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 forte⁸.

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 personali¹⁰, 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.

117

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 corruzione¹²; 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 cittadini¹³.

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/>.

118 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/>.

Autori

LUCIO PICCI è professore ordinario di Economia presso il Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Bologna

ROBERTO MINCIGRUCCI è Ricercatore a tempo determinato di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Perugia

TIZIANA ALTI Dirigente dell'Unità Strategica per l'Innovazione Urbana, Progetti e Reti Internazionali di Città nel Comune di Pavia e cultrice della materia in Scienza dell'amministrazione

CRISTINA BARBIERI RICERCATRICE DI SCIENZA POLITICA, Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di studi politici e sociali

FRANCESCO MERENDA è assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia

LUIGI PIANESI è avvocato e dottore di ricerca in Diritto amministrativo e pubblico

FERNANDA ODILLA è ricercatrice a tempo determinato di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bologna

MATTEO FALCONE è assegnista di ricerca in Diritto amministrativo e pubblico presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Perugia

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di giugno 2026
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it