

La sicurezza nell'integrità

Politiche anticorruzione, maladministration e tutela dei diritti

Alberto Vannucci
Università di Pisa

Il contributo esamina il legame tra il tema della sicurezza e quello delle politiche per l'integrità, volte a contenere e prevenire la *maladministration*. Dopo un'analisi multidimensionale del concetto di sicurezza, letto in una cornice teorica neo-istituzionalista, si mostra come forme di criminalità politico-amministrativa ed economico-finanziaria, specie nelle manifestazioni di natura estorsivo-parassitaria, rappresentino un fattore di criticità tanto rispetto a una condizione di 'sicurezza primaria' di cittadini e operatori economici, che rispetto a una più ampia nozione di 'sicurezza integrata' di una gamma più estesa di diritti, la cui garanzia viene intaccata da abusi, inefficienze, corruzione. Viene infine presa in esame l'interazione tra la sicurezza, nelle due declinazioni sopra richiamate, e le politiche per l'integrità della Pubblica amministrazione in Italia, considerate nella loro difficoltosa attuazione susseguente all'approvazione della legge n. 190 del 6 novembre 2012.

This article examines the link between security issues and anticorruption policies, with the aim of limiting and preventing maladministration. Following a multidimensional analysis of the concept of security within a neo-institutionalist theoretical framework, it shows how political-bureaucratic and economic-financial crimes, especially in their extorsive and parasitic manifestations, represent a critical factor in the 'primary security' of individuals and economic actors, as well as in the broader sense of the 'integrated security' of a wider range of rights, whose protection is negatively affected by abuses, inefficiencies and corruption. Finally, the article explores the interaction between security (understood in both the above dimensions) and anticorruption policies in Italy, as implemented following the enactment of law 190/2012.

DOI: 10.1485/2532-8549-202002-6

Citazione

Vannucci A. (2020), La sicurezza nell'integrità. Politiche anticorruzione, maladministration e tutela dei diritti, *Sinapsi*, X, n.2, pp.68-85

Parole chiave

Anticorruzione
Etica del lavoro
Pubblica amministrazione

Key words

Anti-corruption
Work ethic
Public administration

1. Introduzione

A partire dagli anni Novanta del secolo passato – in coincidenza con scandali e inchieste giudiziarie dagli effetti deflagranti, come quello di ‘mani pulite’ – in molti Paesi occidentali il tema della lotta alla corruzione e della promozione di integrità e trasparenza nella gestione della cosa pubblica è entrato prepotentemente nell’agenda politica. La questione dell’impatto della *maladministration*, nelle sue molteplici declinazioni¹ sui sistemi politici democratici, è stata oggetto di una riflessione critica che si è concentrata sulla loro crisi di legittimazione, cui tali pratiche contribuiscono in modo significativo e, più di recente, sul ruolo che tale *issue* può assumere nel discorso politico populista (Curini 2018). Parallelamente, il tema ha acquisito un rilievo crescente anche a livello internazionale, con un processo sancito quale tappa più significativa dall’adozione nel 2003 della Convenzione ONU di Merida, con la quale si è definita una cornice regolativa condivisa alle politiche di lotta alle pratiche di corruzione. L’acquisita consapevolezza dei gravissimi danni politici ed economici indotti da queste ‘cattive pratiche’ ha favorito un processo di securizzazione del tema, specie in quei contesti in cui si rileva una minaccia esistenziale posta dal proliferare di forme di corruzione sistemica nei confronti di componenti fondamentali dello Stato e del regime politico. Specialmente nei Paesi più fragili sotto il profilo politico-istituzionale, minati da conflitti violenti e profonde lacerazioni sociali

la corruzione accresce il rischio di conflitti e il conflitto incrementa il rischio di corruzione. I due fenomeni alimentano una relazione simbiotica che minaccia pace e stabilità in Stati già afflitti dalla violenza. [...] L’impatto negativo della corruzione sulla protezione dei diritti umani e sullo sviluppo è chiaro. Come puntualizzato dalle Nazioni Unite, gli Stati non sono capaci di rispettare i loro doveri di garantire i diritti umani a causa della corruzione (Transparency International 2014, 5).

Di qui un duplice legame, che sarà esplorato in questo contributo, tra il tema della sicurezza e quel-

lo delle politiche per l’integrità, volte a contenere e prevenire la *maladministration*. Nel secondo paragrafo viene presentato un concetto multidimensionale di sicurezza, utilizzando quale cornice teorica la prospettiva neo-istituzionalista. Il terzo paragrafo analizza come forme di criminalità politico-amministrativa ed economico-finanziaria, specie nelle manifestazioni di natura estorsivo-parassitaria, rappresentino un fattore di criticità tanto rispetto a una condizione di ‘sicurezza primaria’ di comuni cittadini e operatori economici, che rispetto a una più estesa nozione di ‘sicurezza integrata’, la cui garanzia – espressione di un’interazione complessa tra una molteplicità di enti, livelli di governo e agenzie cui sono affidate le corrispondenti attività amministrative – viene intaccata da abusi, inefficienze, corruzione. Ci si concentra sulle caratteristiche dei processi decisionali inquinati dalla *maladministration* guardando sia alle attività dello *Stato protettivo*, volto a fornire una tutela dei diritti di proprietà e dell’incolumità fisica degli individui, che all’erogazione di beni e servizi pubblici associata all’attività dello *Stato produttivo*, grazie al quale viene riconosciuto un più esteso spettro di diritti sociali e civili, la cui salvaguardia è essenziale per il benessere complessivo dei cittadini e delle comunità territoriali. Nel quarto paragrafo viene presa in esame l’interazione tra il tema sicurezza, nelle due declinazioni sopra richiamate, e le politiche per l’integrità della Pubblica amministrazione in Italia, considerate nella loro attuazione susseguente all’approvazione della legge n.190 del 2012. Sono infine presentate alcune considerazioni conclusive.

2. Sicurezza e istituzioni

Garantire la sicurezza dei cittadini è la principale funzione degli Stati moderni, esercitata in un precario bilanciamento tra la sfera delle libertà individuali e quella dei poteri dell’autorità pubblica, storicamente realizzatosi mediante assetti politico-istituzionali differenziati. Se in origine ha prevalso una concezione minima di mera salvaguardia di incolumità fisica e proprietà dei cittadini da parte dello Stato, questa

Questo contributo è un prodotto di ricerca del progetto MIUR PRIN 2017-2017CRLZ3F: *PolitiCanti. The Politicisation of Corruption and Anticorruption Strategies in Italy*.

1. Come osserva Cassese (1992, 244): “Il fenomeno presenta due aspetti diversi. Vi è quello più noto nel quale l’amministrazione dispone di risorse per stipulare contratti di esecuzione di opere e di fornitura. In questo caso, c’è un esborso

concezione è andata progressivamente estendendosi fino a ricomprendere, oggigiorno, uno spettro di attività pubbliche che rispondono alla domanda di intervento a protezione di un insieme più esteso di diritti. In termini analitici, il tema della sicurezza si ricollega infatti all'esistenza di diritti (individuali o collettivi) di controllo, socialmente riconosciuti su determinate risorse:

Se una persona ha un diritto legale di agire o di usare o disporre di un bene o risorsa o di controllare l'esito di un evento, questo implica la sua capacità di farlo senza interferenze dell'autorità legale. [...] Un attore ha il diritto di porre o di far porre in essere un'azione quando tutti quelli che sono influenzati dal suo esercizio la accettano senza opporsi (Coleman 1990, 49-50).

Seguendo un approccio neo-istituzionalista, l'esistenza di un diritto riflette dunque la facoltà o la capacità (attesa) di un soggetto di trarre beneficio da una risorsa; in maniera diretta, con un atto di consumo, oppure indirettamente, attraverso scambio o trasferimento unilaterale. Possedere un diritto *economico* di proprietà significa esercitare un controllo su quella risorsa, essere capaci di esercitare scelte di disposizione che hanno per oggetto beni o servizi aventi valore (Alchian 1989; Barzel 1989 e 2002; Crawford e Ostrom 2002). L'esistenza di diritti presuppone dunque un'interazione sociale regolata, ossia una cornice istituzionale nella quale la loro definizione si traduce in modelli di condotta che definiscono socialmente le modalità di accesso e di impiego delle risorse:

Il modo con cui l'assegnazione di un diritto è socialmente determinata risulta intimamente connesso al modo con cui emerge una norma (Coleman 1990, 52).

Ogni 'regola del gioco', infatti, rimanda alla descrizione di una particolare struttura di diritti di controllo sulle azioni di disposizione delle risorse:

I diritti di proprietà sono relazioni tra individui che sorgono dall'esistenza di beni scarsi e riguardano il loro

impiego. Essi sono costituiti da norme di condotta che gli individui devono osservare, oppure subire i costi della violazione. I diritti di proprietà, in altri termini, non definiscono una relazione tra individui e oggetti. Piuttosto, essi definiscono una relazione tra individui che ha per oggetto beni scarsi (Pejovich 1998, 57).

I diritti descrivono la relazione tra soggetti "rispetto a una risorsa economica o a una linea di azione [...]. I diritti sono gli strumenti mediante i quali una società controlla e dà ordine all'interdipendenza umana, e risolve il problema di chi ottiene cosa [...]. Avere un diritto significa avere la possibilità di essere presenti o rappresentati nelle decisioni sull'uso delle risorse e di creare costi per quanti volessero prendere parte alle decisioni stesse" (Schmid 1988, 42-48). Quanto maggiore è la compatibilità delle rappresentazioni soggettive e delle credenze (oltre che degli interessi), indotta anche dalla presenza di terze-parti garanti come lo Stato, tanto più le scelte degli attori sociali si conformano senza attriti alle aspettative congruenti ai modelli di condotta adottati, riproducendo nel tempo l'assetto istituzionale che assegna i diritti sulle risorse, nei loro diversi contesti (economico, politico, sociale, ecc.) di interazione (Barzel 2002). Rinsaldandosi la capacità attesa di ciascun individuo di disporre dei diritti secondo criteri socialmente riconosciuti, si attenuano anche le violazioni, gli attriti nella loro interpretazione, le domande di risoluzione di controversie, le sfide alla sicurezza.

Al contrario, quando uno o più attori percepiscono che taluni diritti (umani, economici, politici, sociali, civili, ambientali, ecc.) sono esposti a una sfida da soggetti esterni che ne mettono a repentaglio la sussistenza o il valore, può essere sollevata la questione della loro salvaguardia, specie se il conflitto assume il profilo di una sfida esistenziale, tale da indurre la richiesta di adozione di misure straordinarie (Buzan *et al.* 1998). A seconda delle arene sociali nelle quali si realizzano interazioni in cui vengono esercitati i diritti 'sfidati', possiamo distinguere differenti problemi di sicurezza. In ogni caso, questi attriti chiamano in causa i criteri di attribuzione – regolati tanto a livello so-

dello Stato e le 'malpractices' sono più visibili, quando i contratti non vengono attribuiti secondo i criteri dell'imparzialità e del merito. Vi è, poi, un'ipotesi meno visibile, quella nella quale vengono monetizzati beni non monetari. Ad esempio, le amministrazioni danno concessioni, autorizzazioni, nullaosta, licenze. In questi casi, l'adozione del provvedimento amministrativo può essere condizionata dall'amministrazione all'esborso di somme da parte di privati".

ziale che istituzionale – del potere di impiegare risorse per fronteggiare le ‘sfide’ all’allocazione e all’impiego di quei diritti, assicurandone la protezione. Entrano allora in gioco l’uso tendenzialmente monopolistico della violenza legittima da parte dello Stato, in primo luogo, ovvero di altri attori (come le organizzazioni criminali) capaci di utilizzare la coercizione, ma anche il richiamo a credenze ideologiche, l’allocazione di risorse economiche, le norme sociali, i valori culturali (Pizzimenti e Vannucci 2005; Barzel 2002).

In questa concezione multi-dimensionale di sicurezza, l’autorità statale, e più in generale i soggetti pubblici, appaiono spesso cruciali, per quanto essi non rappresentino i soli attori rilevanti capaci di fornire protezione ai molteplici profili e attributi dei diritti in gioco. Bisogni e istanze di protezione hanno una natura relazionale, dunque molteplici sono gli insiemi di referenti (corrispondenti alla gamma di diritti la cui esistenza può essere minacciata) e di agenti che possono entrare in gioco per tutelarne il rispetto:

Una varietà di istituzioni, legittime e illegittime, possono intervenire nel garantire gli accordi e comporre le dispute. Al pari dello Stato, le organizzazioni criminali utilizzano la violenza per una garanzia di adempimento in qualità di terza-parte. Altre organizzazioni possono impiegare mezzi non violenti per garantire gli accordi (Barzel 2002, 69).

Ogni richiamo alle tematiche della sicurezza implica dunque una comprensione preliminare delle dinamiche di interazione sociale dalle quali emergono elementi di vulnerabilità dei diritti rispetto alle minacce di cattura provenienti da altri soggetti, ovvero dall’ambiente naturale, degli attori che possono contribuire a proteggere quella struttura istituzionale dalle minacce esterne, di incentivi e distorsioni che possono condizionare il loro operato – con particolare riferimento agli agenti pubblici.

3. La corruzione della sicurezza

Sotto un profilo analitico si possono distinguere due tipi di attività pubblica. Il primo è la garanzia di applicazione e rispetto dei *vincoli formali* sanciti dall’ordinamento, esercitata dallo *Stato protettivo*, il cui compito “non è quello di produrre alcun particolare bene o servizio che sia consumato da pubblico, ma piuttosto di controllare che il meccanismo regolante

la produzione di quei beni e servizi si mantenga correttamente in funzione” (Hayek 1994, 63). Il secondo concerne invece le scelte pubbliche relative alla formulazione e attuazione delle politiche di offerta di tutti gli altri beni e servizi pubblici, delegate allo *Stato produttivo*. Gli agenti pubblici che sovrintendono a queste funzioni sono vulnerabili alla pratica di diversi tipi di ‘abusi’ nell’esercizio delle loro funzioni, da cui conseguono effetti diversi in termini di tutela dei diritti e ‘sfide’ alla sicurezza dei cittadini.

Lo *Stato protettivo* è l’apparato istituzionale per l’individuazione di eventuali infrazioni e l’applicazione di sanzioni in caso di violazione di regole e vincoli contrattuali. Agenzie di controllo, forze di polizia, organi del potere giudiziario ne sono i principali referenti istituzionali. Grazie alla loro azione lo Stato provvede all’offerta di un particolare bene pubblico – l’aspettativa diffusa di una protezione dei diritti primari alla vita e alla proprietà:

Il ‘bene pubblico’ è la sicurezza generalizzata dei diritti o delle pretese, e non la particolare azione di garanzia di applicazione che produce quella sicurezza [...]. Idealmente o concettualmente, la garanzia di applicazione può essere programmata meccanicamente in anticipo rispetto alla violazione della legge. I partecipanti si accordano su una struttura di diritti individuali o pretese che devono essere sanzionate, e la violazione richiede solo che il fatto venga scoperto e la sanzione automaticamente applicata (Buchanan 1975, 67).

L’esistenza di una sufficiente protezione dei diritti, infatti, è una precondizione affinché essi possano essere oggetto di consumo, trasferimento, scambio.

Lo *Stato produttivo* opera invece tramite attività e politiche concernenti la produzione e allocazione dei beni pubblici, finalizzate al soddisfacimento di quei bisogni considerati socialmente significativi (educazione, sanità, salvaguardia ambientale, ecc.), nonché al finanziamento delle corrispondenti attività attraverso il prelievo coattivo di risorse derivante dall’imposizione fiscale. L’attività protettiva e quella produttiva dello Stato, distinguibili sotto un profilo analitico, nella realtà si presentano strettamente intrecciate. Se guardiamo all’interazione tra sicurezza e abusi potenziali di potere, ci è tuttavia utile distinguere tra le funzioni di matrice regolativa e coercitiva dello Stato, con cui viene sancita e garantita l’effettività delle regole for-

mali, comune a qualsiasi forma statale, e il suo ruolo di erogatore di servizi, che comporta la delega ai propri agenti di attività di estrazione, gestione e allocazione di risorse². Nello svolgere questo secondo tipo di mansioni lo Stato “è un’organizzazione fra le tante, [...], mentre nello svolgere le prime assolve ad una condizione essenziale perché venga preservato tale ordine complessivo” (Hayek 1994, 63)³.

Le categorie così identificante presentano punti di contatto con la tipologia di Lowi (1999), che distingue tra politiche pubbliche regolatorie, distributive, redistributive e costituenti impiegando come criterio di classificazione delle diverse arene le modalità di impiego della coercizione, in particolare la sua probabilità (remota o immediata) e l’ambito di applicazione (all’azione individuale o all’ambiente dell’azione). Tutte le politiche pubbliche hanno infatti una componente coercitiva, che ne accresce le probabilità di riuscita:

Le istituzioni statali hanno il diritto e l’obbligo di aumentare le probabilità che il futuro corrisponda agli intenti originari espressi nella politica pubblica. [...] Ma la maggior parte delle politiche pubbliche è accompagnata esplicitamente da mezzi per imporre le proprie intenzioni all’ambiente, e in tutte le politiche sono implicite certe tecniche di controllo (Lowi 1999, 230).

Tanto le politiche redistributive che quelle distributive sono riconducibili in prima istanza all’attività dello *Stato produttivo*, che genera un’allocazione di risorse (beni e di servizi) sulla base di criteri normativi di inclusione/esclusione a categorie generali oppure a specifiche o individuali classi di beneficiari. L’attività dello *Stato protettivo* comporta invece decisioni prese da agenzie protettive (magistratura, organi di polizia e

di controllo, ecc.) relativa al controllo del rispetto delle regole fondata su criteri ‘oggettivi’ di accertamento della conformità delle condotte individuali alle norme vigenti. Le politiche regolatorie, identificando i modelli di condotta validi per i componenti della collettività, circoscrivono il perimetro di azione dello *Stato produttivo*, restringendo o ampliando la gamma di condotte individuali sottoposte a controlli e sanzioni:

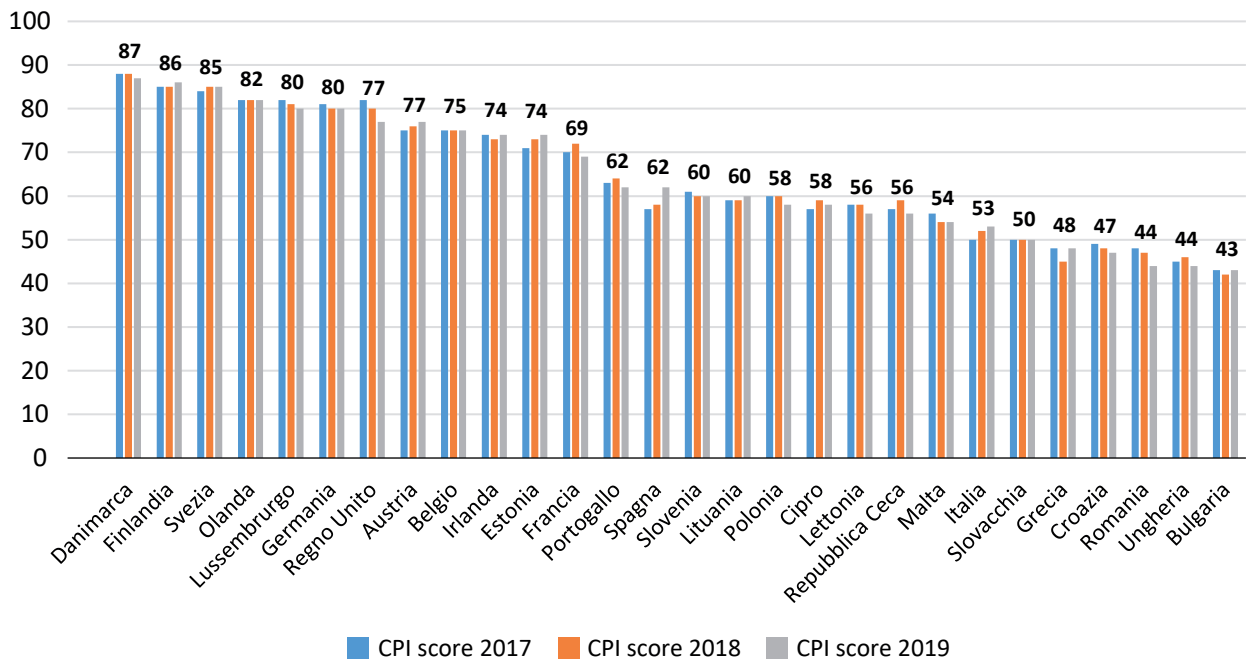
Le agenzie regolatorie sono responsabili dell’implementazione delle classiche politiche governative di controllo, della formulazione o dell’implementazione di norme che impongono obblighi agli individui ed erogano punizioni per la mancata osservanza degli stessi. [...] Altri, compresi i tribunali, possono avere la responsabilità di applicare le sanzioni, ma solo dopo che gli amministratori hanno avviato il processo individuando il soggetto, decidendo che la condotta è contraria alla norma, e conducendo quell’individuo, tramite arresto o denuncia, all’attenzione dell’autorità che emetterà la sanzione (Lowi 1999, 245).

Questa distinzione può aiutarci a cogliere le ricadute su estensione ed efficacia delle garanzie di protezione dei diritti delle diverse forme di abuso potenzialmente poste in essere dagli agenti pubblici, che “mettono in vendita” a vantaggio dei portatori di risorse economiche e relazionali, ovvero utilizzano impropriamente a fini personali risorse connesse all’esercizio del potere pubblico, trasformandolo in un “mercato di autorità” (Belligni 1997). A seconda del ruolo ricoperto dagli amministratori pubblici corrotti – coinvolti in attività di garanzia di adempimento delle regole (*Stato protettivo*), ovvero di erogazione di beni e servizi pubblici (*Stato produt-*

2 Il finanziamento delle attività necessarie all’erogazione di beni e servizi pubblici, a sua volta, è vulnerabile al rischio di elusione e defezione da parte dei soggetti – *free riders* – che potrebbero comunque beneficiarne senza averne contribuito: dunque “per far rispettare le proprie decisioni, lo Stato produttivo deve rivolgersi al proprio complemento, lo Stato protettivo” (Buchanan 1975, 22).

3 Qualsiasi assetto istituzionale impone qualche bilanciamento tra queste componenti, dal momento che la garanzia dei diritti individuali di proprietà si riflette nell’ampiezza dei poteri delegati ai rappresentanti pubblici, mentre la stessa ripartizione del finanziamento di beni e servizi pubblici richiede l’applicazione (o la minaccia credibile) di mezzi coercitivi, per scoraggiare la possibile defezione di *free riders*. Questa prospettiva permette di distinguere analiticamente quattro componenti di una politica pubblica: la definizione di confini tra diritti individuali e diritti collettivi sulle azioni; la garanzia di sicurezza di tali diritti, assicurata attraverso procedure istituzionalizzate che delincono poteri e vincoli dello Stato protettivo; la scelta politica di quali e quanti beni e servizi pubblici produrre; la definizione di ‘meta-regole’ *costituzionali* con cui modificare i confini tra Stato protettivo e produttivo e i corrispondenti meccanismi decisionali (Vannucci 2004).

Grafico 1
Indice di percezione della corruzione CPI nei Paesi EU28 2017-2019



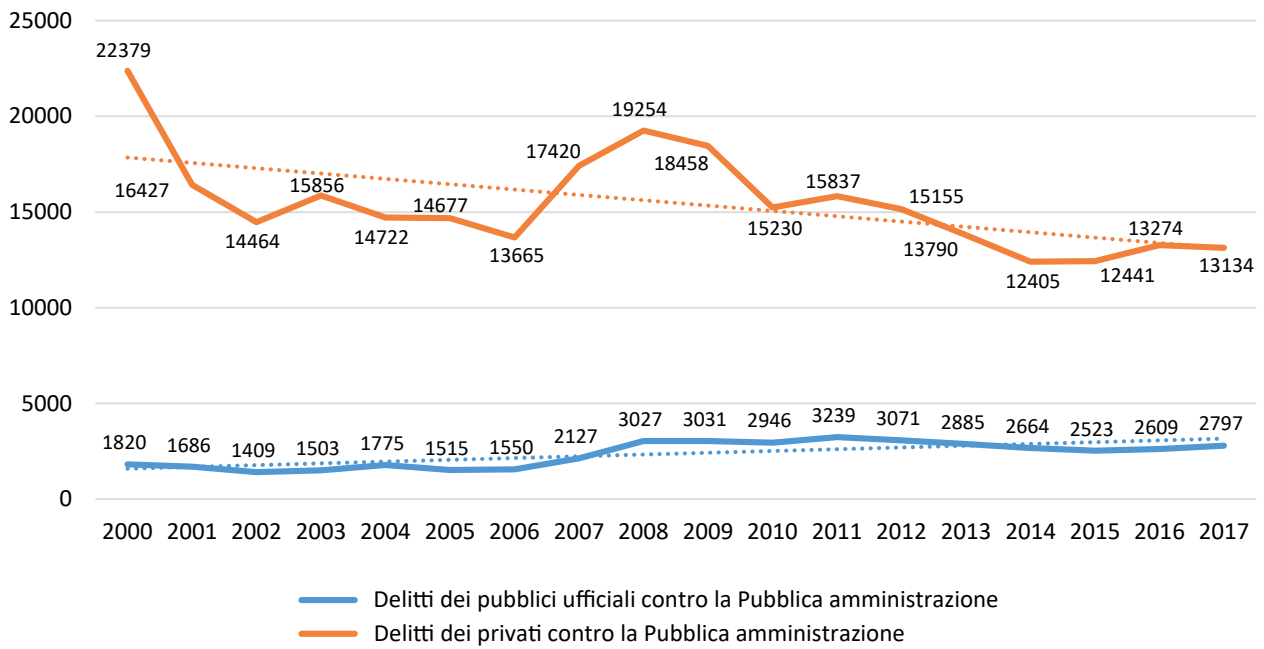
Fonte: elaborazione da Transparency International 2019

tivo) – le potenziali distorsioni dei corrispondenti processi decisionali, indotte o meno da relazioni indebite con portatori di interessi privati, generano conseguenze diverse. Si tratta di manifestazioni patologiche del funzionamento della Pubblica amministrazione che, secondo credenze diffuse nella popolazione, appaiono endemiche nel contesto italiano. Secondo una rilevazione del 2017 di Eurobarometro, l’82% dei cittadini italiani ritiene che le tangenti e l’utilizzo di relazioni siano il modo più facile per accedere ai servizi pubblici, contro una media dei Paesi EU28 del 66%; il 41% ritiene che la corruzione influenzi direttamente la propria vita quotidiana, rispetto a una media dei Paesi EU28 del 25%; l’89% ritiene diffuso il problema della corruzione, a fronte di una media dei paesi EU28 del 68% (Commissione europea 2017). La rilevanza della *issue* corruzione nel contesto italiano è certificata anche dalle percezioni degli esperti, ordinate nel *ranking* internazionale del *Corruption Perception Index* di Transparency International, che collocano l’Italia – nonostante i lievi progressi dell’ultimo quinquennio – nelle posizioni di coda a livello europeo (grafico 1).

Le statistiche giudiziarie, che mostrano l’ampiezza della risposta repressiva dell’apparato statale all’universo ‘oscuro’ delle declinazioni criminali della *maladministration*, tra il 2000 e il 2017 segnalano nel complesso dei reati contro la Pubblica amministrazione due trend divergenti per quanto riguarda le condanne definitive: in calo il coinvolgimento, largamente maggioritario, di attori privati – la ‘domanda’ di corruzione, per così dire – mentre al contrario appare in crescita la presenza di pubblici ufficiali – l’‘offerta’ di corruzione (grafico 2).

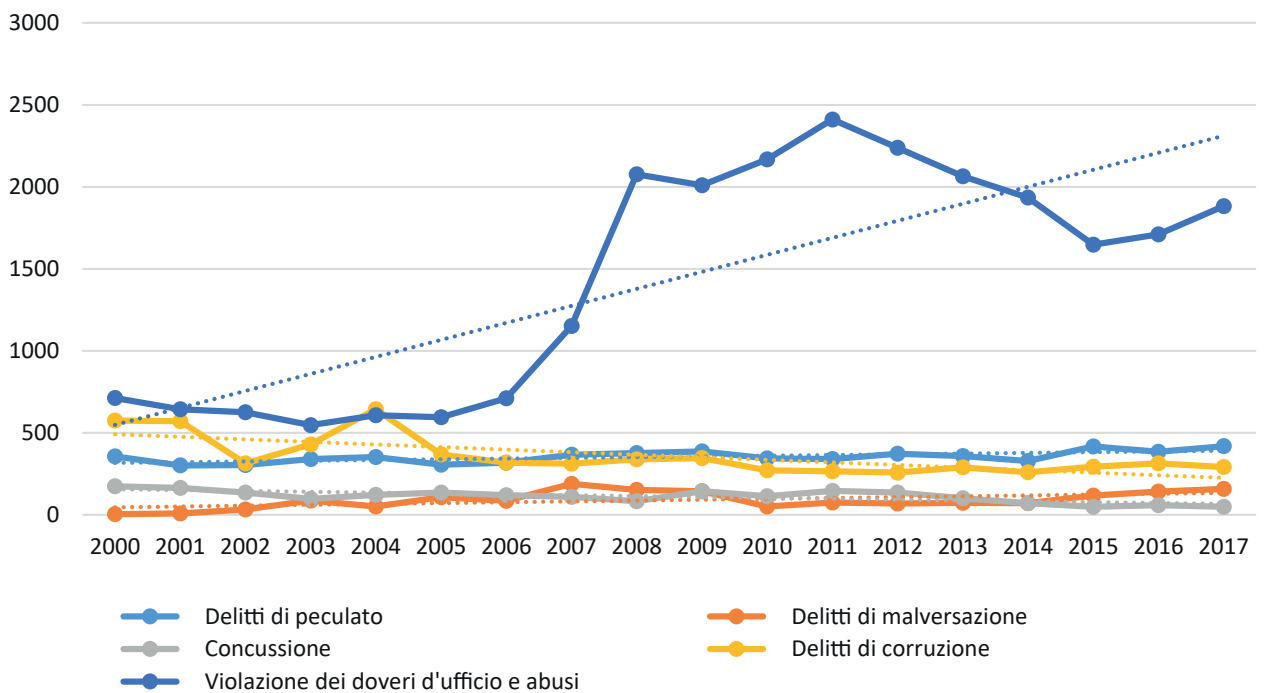
Se ‘spacchettiamo’ l’andamento dei principali reati contro la Pubblica amministrazione dei pubblici ufficiali osserviamo linee di tendenza differenti: le condanne per violazioni di doveri d’ufficio e abusi, con alcune oscillazioni, appaiono in crescita (ed è in larga misura il più diffuso), così come malversazione, peculato e concussione, a differenza dei reati di corruzione, che mostrano un trend decrescente – con uno ‘scalino’ coincidente con l’approvazione della legge n. 251 del 2005, cosiddetta *ex-Cirielli*, che ha ridotto considerevolmente i tempi di calcolo della prescrizione per i reati contro la Pubblica amministrazione (grafico 3).

Grafico 2
Condanne definitive per reati contro la Pubblica amministrazione di pubblici ufficiali e di privati



Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

Grafico 3
Condanne definitive per reati di peculato, concussione, malversazione, corruzione, violazione doveri d'ufficio 2000-2017



Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

Tabella 1
Famiglie che hanno avuto richieste di denaro, favori o altro o che hanno dato denaro, regali o altro in cambio di favori o servizi*

	Almeno un caso di corruzione nel corso della vita	Almeno un caso di corruzione negli ultimi tre anni	Nel corso della vita								
			Sanità	Sanità**	Assistenza	Istruzione	Lavoro	Uffici pubblici	Public utilities	Giustizia	Forze dell'ordine
Nord-Ovest	5,5	1,9	2,1	10,1	0,5	0,4	2,0	0,7	0,5	1,4	0,5
Nord-Est	5,9	1,5	1,0	6,3	1,3	0,2	2,2	1,6	0,5	3,1	0,7
Centro	11,6	3,4	2,6	11,2	2,7	1,1	4,6	3,7	0,6	3,2	1,6
Sud	9,6	4,1	3,6	14,8	7,6	0,8	4,2	2,8	0,5	4,3	1,2
Isole	7,9	3,1	3,2	14,6	3,3	0,7	3,5	2,3	0,2	2,9	0,9
Totale	7,9	2,7	2,4	11,0	2,7	0,6	3,2	2,1	0,5	2,9	1,0

Note:

* nel corso della vita e negli ultimi tre anni, per tipo di settore e per regione, ripartizione geografica, tipologia di comune di residenza – anno 2016, per 100 famiglie.

** include richiesta visita privata.

Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

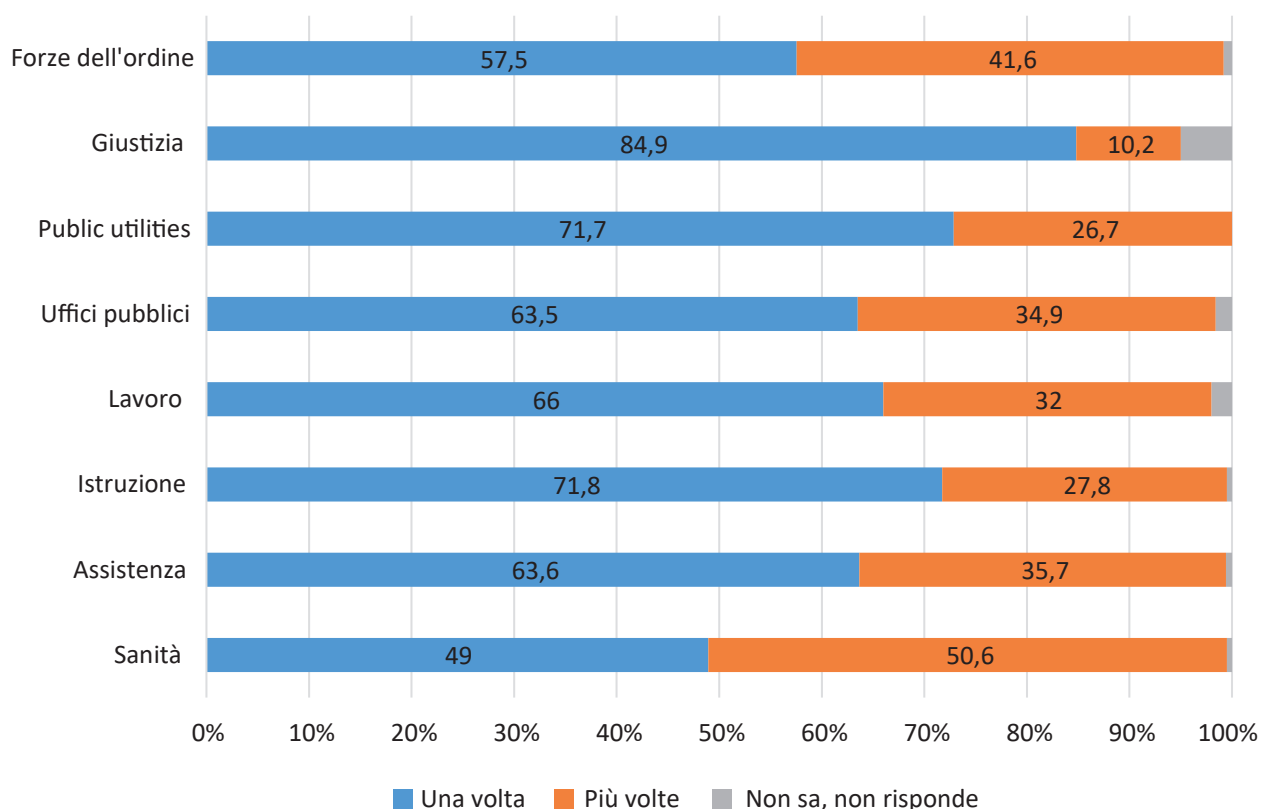
Le informazioni ricavabili dal sondaggio Istat (2017) *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie* permettono di delineare una fotografia nitida delle molteplici forme di ‘corruzione spicciola’, i micro-abusi spesso di scarso rilievo economico che condizionano l’interazione tra agenti pubblici e comuni cittadini nell’ambito delle funzioni dello *Stato protettivo* (forze dell’ordine e giustizia) e dello *Stato produttivo* (sanità, assistenza, istruzione, lavoro, uffici pubblici, *public utilities*)⁴. Questa fonte di dati attinge non a percezioni ma a esperienze dirette, vissute personalmente o riferite. Come mostra la tabella 1, il 7,9% dei cittadini italiani nel corso della vita, il 2,7% tra il 2014 e il 2016, si è confrontato con richieste indebite di denaro, favori o regali in cambio di servizi – interfacciandosi così con alcune tipiche condotte di pubblici ufficiali o di intermediari che rendono incerto e condizionale l’esercizio dei corrispondenti diritti, indebolendone valore e portata. Questi segnali di *maladministration* investono maggiormente le aree del Centro-Sud, ca-

ratterizzando soprattutto il settore sanitario – l’11% delle famiglie, includendovi richieste di visite private da parte di medici del Servizio sanitario nazionale – e il lavoro – mentre appare marginale nel settore dell’istruzione e delle *public utilities*.

Complessivamente, oltre il 20% dei casi di richieste indebite interessa le attività dello Stato produttivo, circa il 4% riguarda i settori di giustizia e forze di polizia, andando a intaccare un ‘diritto primario’ alla sicurezza nelle attività di controllo ed *enforcement* pubblico. Si tratta di episodi che hanno in alcuni settori natura prevalentemente sporadica, ossia “una tantum” – specie nell’ambito della giustizia, in circa l’85% dei casi – mentre in altri settori prevale la reiterazione delle richieste indebite: nel settore sanitario il 50,6% delle famiglie coinvolte vi si è confrontato in più di un’occasione, nei contatti con le forze dell’ordine le famiglie che hanno conosciuto questo genere di distorsioni “più di una volta” sono il 41,6% (grafico 4).

4 I dati presentati sono una rielaborazione delle informazioni contenute nel database accluso al rapporto di sintesi <<https://www.istat.it/it/archivio/204379>>.

Grafico 4
Famiglie che nel corso della vita hanno ricevuto richieste o dato denaro o regali in cambio di favori o servizi – settore e numero di episodi – per cento famiglie che hanno ricevuto richieste



Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

Le tabelle 2 e 3 fotografano le tipologie dei principali attori pubblici 'protagonisti' e dei favori da essi indebitamente offerti.

Si riscontra la probabile sussistenza di timori radicati nelle interazioni con gli agenti dello Stato protettivo, rilevabile dalle non-risposte al sondaggio (non indicate in tabella, che riporta una selezione dei dati disponibili): il 47,9 e il 29,9% degli intervistati si sono rifiutati di indicare quali fossero gli interlocutori da cui avevano ricevuto richieste indebite, rispettivamente, nel settore della giustizia e delle forze di polizia – percentuali di gran lunga più elevate rispetto a tutti gli altri contesti. Per il resto, nell'attività dello Stato protettivo, agenti di polizia e magistrati (o avvocati), sono gli attori che più frequentemente esercitano pressioni per conseguire vantaggi personali dal loro ruolo. Le funzioni dello Stato produttivo appaiono invece esercitate in vista di interessi privati da quegli attori che nei diversi settori hanno un maggiore potere negozia-

le nel rendere le loro prestazioni oggetto di contropartita indebita: medici e dipendenti degli enti locali sono più frequentemente coinvolti nei settori sanitario, assistenziale, del lavoro e più in generale negli uffici pubblici, mentre l'esternalizzazione dei servizi spiega la presenza di operatori di società elettriche e del gas. Se guardiamo al tipo di favori per i quali i privati hanno chiesto raccomandazioni emergono differenze significative a livello geografico e settoriale. Il fenomeno ha un'ampia diffusione, coinvolgendo nel 2016 – per conoscenza indiretta – un quarto degli intervistati; in un quinto dei casi ha per oggetto la ricerca di un posto di lavoro, mentre con percentuali più contenute – tra il 4,9 e il 7,5% – riguarda licenze o permessi, benefici assistenziali, ammissione a scuole o cancellazione di multe; la ricerca di appoggi nelle cause giudiziarie risulta solo nell'1,9% dei casi. A livello territoriale, la Puglia è la regione con la più elevata percentuale di cittadini alla ricerca di un trattamento

Tabella 2
Famiglie che hanno ricevuto richieste o che hanno dato denaro o regali o altro in cambio di favori o servizi negli ultimi tre anni*

Sanità	
Medico	69,0
Altro personale sanitario	19,6
Infermiere	10,9
Assistenza	
Medico	23,5
Dipendenti degli enti locali (comune, provincia, regione)	22,1
Istruzione**	
Professore di scuola media o di scuola superiore	30,2
Altro personale non docente delle scuole pubbliche o private	25,8
Professore universitario	23,5
Lavoro	
Dipendenti degli enti locali (comune, provincia, regione)	18,6
Altro personale non sanitario	11,0
Uffici pubblici	
Dipendenti degli enti locali (comune, provincia, regione)	44,9
Altri dipendenti pubblici	23,8
Public utilities	
Dipendenti di un'azienda di distribuzione dell'elettricità (dirigenti, impiegati, tecnici, uscieri)	44,6
Dipendenti di un'azienda di distribuzione del gas (dirigenti, impiegati, tecnici, uscieri)	31,3
Giustizia	
Un avvocato/un giudice	27,4**
Altro personale del Tribunale	10,5**
Forze dell'ordine**	
Agenti di polizia/Carabinieri	56,0
Altre forze dell'ordine	8,3

Note:

* per persona che più frequentemente ha richiesto o a cui era destinato il denaro, regalo o altri favori per settore – anno 2016, per 100 famiglie cui è accaduto.

** dato con errore campionario superiore al 35%.

Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

privilegiato nelle interazioni con la giustizia o le forze di polizia, insieme a Sardegna, Lazio, Molise, Abruzzo.

La presentazione di alcuni casi può illustrare i possibili effetti perversi delle pratiche di corruzione sulla sicurezza, intesa tanto come tutela di vita e proprietà che come salvaguardia di uno spettro più esteso di diritti. Nell'esercizio di funzioni dello *Stato protettivo* in Italia non sono emerse vicende analoghe a quelle denunciate in alcuni Paesi in via di sviluppo, dove l'attività di forze di polizia e magistratura è percepita dalla po-

polazione come predatoria, piuttosto che protettiva. Un rapporto dell'Human Rights Watch sulla Nigeria descrive una gamma di abusi commessi dalla polizia che

spazia dall'arresto arbitrario, alla detenzione illegale, alla minaccia e agli atti di violenza, fino ad includere aggressioni fisiche e sessuali, torture, e anche omicidi extra-legali [...]. La polizia in numerose occasioni ha brutalmente picchiato, violentato, o ucciso ordinari cittadini che non avevano pagato le tangenti richieste. La

Tabella 3
Persone che conoscono qualcuno che è stato raccomandato per tipo di servizio/favore richiesto*

	Almeno una raccomandazione	Un posto di lavoro	Una licenza, un permesso, una concessione	Un beneficio assistenziale	Ammissione a scuole o promozioni	Cancellazione di multe o sanzioni	Essere favorito in cause giudiziarie
Piemonte	19,6	16,6	3,3	4,0	2,6	3,1	1,1
Valle d'Aosta	20,0	16,9	5,2	4,0	1,7	4,0	1,9
Lombardia	16,8	14,0	3,4	3,5	3,0	4,5	0,9
Bolzano	14,7	12,7	6,8	5,2	3,1	2,7	0,7**
Trento	22,6	17,8	7,3	5,7	1,8	4,3	1,6
Veneto	26,7	22,9	12,4	8,2	4,1	7,0	1,1
Friuli Venezia Giulia	22,2	19,9	4,8	2,8	3,6	5,0	0,8
Liguria	24,0	20,6	6,6	5,8	2,1	7,2	1,1
Emilia-Romagna	29,1	23,8	8,3	5,7	5,1	6,0	1,3
Toscana	24,7	20,7	6,2	3,9	4,8	7,3	1,5
Umbria	29,6	26,3	11,1	6,8	7,5	8,5	1,2
Marche	24,0	21,6	7,7	6,3	5,5	4,9	1,5
Lazio	33,7	29,9	8,6	7,3	8,5	11,2	1,4
Abruzzo	29,4	25,7	11,7	9,1	5,5	7,9	5,3
Molise	27,1	21,8	12,2	12,9	6,9	10,4	4,7
Campania	23,5	18,9	8,3	7,2	6,1	7,0	3,6
Puglia	41,8	34,3	10,8	20,4	6,1	22,2	5,4
Basilicata	36,2	31,8	16,9	14,9	8,0	9,3	2,1
Calabria	16,6	13,9	7,1	5,4	4,8	5,6	2,4
Sicilia	22,3	20,2	6,8	4,8	5,2	5,1	1,7
Sardegna	36,6	30,5	11,9	9,6	7,0	12,3	1,5
Totale	25,4	21,5	7,5	6,8	4,9	7,5	1,9

Note:

* per regione – anno 2016, per 100 persone.

** dato con errore campionario superiore al 35%.

Fonte: elaborazione su dati Istat 2017

polizia consuetudinariamente estorce denaro dalle vittime per investigare sui crimini, chi rifiuta o non ha disponibilità di denaro non ha accesso alla giustizia. Nel contempo, chi è sospettato di un reato può semplicemente corrompere la polizia per evitare arresti, detenzione, indagini, o influenzarne gli esiti, o volgere l'indagine contro le vittime (Human Rights Watch 2010, 2-3).

In un contesto di corruzione pervasiva viene negato un uguale e imparziale accesso al diritto alla prote-

zione, convertito in merce di scambio in base a relazioni personali e disponibilità a pagare. Innumerevoli inchieste giudiziarie in Italia hanno mostrato la disponibilità di esponenti delle forze di polizia e della magistratura a utilizzare l'apparato coercitivo dello Stato in modo funzionale a una cattura privata di risorse (della Porta e Vannucci 2003). Tra le condizioni istituzionali che preparano il terreno per tali abusi vi sono la moltiplicazione di disposizioni normative e l'ambiguità dei loro contenuti, fattori che accentuano il potere

arbitrario di applicazione e di interpretazione dei 'garanti' del controllo, nonché la ricattabilità e la vulnerabilità di cittadini e operatori economici, esposti al rischio di violazioni più o meno consapevoli. A queste variabili si aggiunge la presenza di organizzazioni criminali di tipo mafioso che, nelle zone di tradizionale insediamento così come in aree di infiltrazione e colonizzazione, possono fornire analoghi servizi di protezione (Gambetta 1992; Vannucci 2001). Tra gruppi mafiosi e agenti pubblici corrotti si sono talora osservate forme di concorrenza nell'offerta a pagamento di servizi di protezione selettiva dei diritti di proprietà. In un caso, i commercianti del mercato all'ingrosso di Catania, secondo la testimonianza di un loro rappresentante, decisero di optare per la protezione mafiosa, data la maggiore convenienza del prezzo della sicurezza della loro proprietà:

La mafia protegge dalle tangenti [...]. Tempo fa chiedemmo un po' di vigilanza sul mercato all'ingrosso. Dopo un po' di tempo gli operatori mi telefonarono: dica alla gazzella della polizia di non venire più. Ma perché? Perché ci costa più dei rapinatori (Fipe 1992, 55).

Anche nell'erogazione di servizi ad opera dello *Stato produttivo* la *maladministration* si traduce in un'attenuazione o – nel peggiore dei casi – in una negazione della "sicurezza dei diritti" (Baratta 2001). In questo caso, infatti, le pratiche di corruzione determinano una distorsione dei meccanismi di allocazione di beni e servizi pubblici: i criteri di inclusione/esclusione selettiva di chi accede ai benefici derivanti dall'azione dello Stato non si fondano sui criteri universalistici dello Stato di diritto, ma sui criteri di mercato della disponibilità a pagare, e su quelli familistico-clientelari delle relazioni personali. Il danno sociale dell'affievolirsi dei diritti di cittadinanza si va così a sommare agli extra-costi economici sui bilanci pubblici: ne conseguono per un verso l'estrazione coattiva, per via fiscale, di risorse indirizzate occultamente nelle tasche di corrotti e corruttori, attraverso una sorta di "sistema fiscale secondo" (Pizzorno 1992); per un altro, un malfunzionamento generalizzato dell'amministrazione pubblica che ritarda, degrada o nega forzatamente il riconoscimento di prestazioni e diritti a chi non ha le risorse di mercato o le relazioni per accedervi, ovvero è costretto suo malgrado a scontare gli effetti generalizzati del degrado della qualità dei servizi pubblici.

Queste patologie trovano un terreno fertile nella presenza di opacità dei meccanismi decisionali, ritardi e vischiosità nel funzionamento della macchina amministrativa, che permettono di convertire il tempo delle pratiche e della risposta delle amministrazioni in una risorsa spendibile, accrescendo, nel contempo, il potere negoziale dei funzionari che sovrintendono i relativi processi. Il soddisfacimento di interessi personali attraverso abusi nell'esercizio del potere pubblico diventa poi un incentivo perverso che incoraggia funzionari e dipendenti pubblici a rafforzare quelle condizioni di lentezza e inefficienza, in un vero e proprio circolo vizioso (della Porta e Vannucci 1999; Vannucci 2012).

Solo due esempi, tra gli innumerevoli possibili. La richiesta di una tangente di un impiegato per condurre celermente in porto la pratica di rimborso delle spese sostenute dopo un trapianto di cuore:

Mi ha parlato del cinquanta per cento del totale. Poi ha ripiegato, spiegandomi che per il momento sarebbero bastati un migliaio di euro per far partire la pratica e, ha detto proprio così, 'per parlare con le persone giuste' (Lipperera 2011, 11).

Nella procedura per chiedere un sussidio per la figlia disabile una signora, cui il giudice aveva richiesto una nuova visita medico-legale, ha ricevuto dal medico consulente tecnico la profferta di una via alternativa:

Dopo il primo appuntamento allo studio, tramite un avvocato che avevo incaricato di seguire l'istanza, il medico ha avanzato una richiesta di 500 euro per sbloccare la pratica. Senza tenere assolutamente conto della sofferenza che c'è dietro questa vicenda personale (De Fazio 2011, 1).

In entrambi i casi, i destinatari della richiesta indebita hanno denunciato quanto accaduto, permettendo l'avvio di un'inchiesta giudiziaria.

4. Politiche per l'integrità e maladministration

Le politiche per l'integrità scontano in Italia un limite, evidenziato nel paragrafo precedente: sono formulate e attuate in un contesto politico-amministrativo caratterizzato da un retaggio stratificato di attività informali o illegali, che in alcune aree e settori sembrano assumere forme endemiche. Qualsiasi riforma

della cornice di regole e procedure volta a migliorare trasparenza e integrità nella gestione del potere pubblico va ad incidere in contesti nei quali aspettative e modelli di condotta prevalenti convergono verso una pratica diffusa di attività irregolari. Si tratta di meccanismi che a livello individuale forniscono una spinta verso la pratica attiva o l'accettazione connivente di tali abusi, tanto più conveniente (in quanto meno rischioso) e 'moralmente' accettabile, quanto più diffusamente praticato in un certo contesto organizzativo. I circuiti di legittimazione sociale alimentano, infatti, una rappresentazione di relativa normalità di queste pratiche, come emerge dalle parole di un mediatore coinvolto nell'inchiesta Expo:

La legalità non è un valore, è una condizione [...] quindi se tu la tratti come l'unico valore che un paese ha, scassi tutto. Cioè l'illegalità c'è in tutto il mondo, bisogna trattarla con normalità [...] non farla diventare una crociata su qualsiasi cosa eh [...] così distruggiamo tutto (Tribunale di Milano 2014, 30).

È difficile spezzare simili equilibri, giacché l'introduzione di strumenti di policy – pure adeguati ma di limitato respiro – rischia di risultare inefficace qualora i soggetti coinvolti adattino le loro attività indebite al mutato contesto di regole formali, nella convinzione che quel *modus operandi* rimanga una strategia dominante. Al contrario, può essere raccomandabile un "approccio di tipo big-bang", ossia un drastico cambiamento di rotta a livello di impegno giudiziario, politico e normativo, capace di sciogliere il "dilemma dell'azione collettiva" modificando in modo drastico e repentino credenze e aspettative di una soglia critica di partecipanti al gioco (Rothstein 2011). Sotto questo profilo, il ventennio successivo a 'mani pulite' non ha visto riforme anticorruzione di rilievo. Al contrario, alcune disposizioni introdotte più o meno surrettiziamente hanno contribuito a disinnescare il rischio penale per i colpevoli di molti reati 'dei colletti bianchi', tra cui la corruzione (della Porta e Vannucci 2007). L'approvazione della legge del 6 novembre 2012, n. 190 ha rappresentato sicuramente un punto di svolta nelle politiche per l'integrità. Le sue disposizioni si articolano lungo due direttrici. La prima, più tradizionale, punta a un rafforzamento della risposta repressiva, introducendo nuove fattispecie penali e avviando un percorso di inasprimento delle sanzioni prosegui-

to negli anni successivi. Il secondo pilastro configura invece una sorta di cambiamento paradigmatico, in virtù dell'adozione di un 'modello anticorruzione' fondato sulla prevenzione che attinge – adattandolo agli enti pubblici – ai contenuti del decreto legislativo n. 231 del 2001. Quest'ultimo ha istituito in Italia la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ossia di enti privati, affermando il principio che anch'esse (e non solo le persone fisiche che agiscono in suo nome) possono commettere reati: per non subire sanzioni, devono dimostrare di avere adottato un 'modello organizzativo' adeguato a minimizzare il rischio di distorsioni e abusi.

La legge n. 190 del 2012 ha costruito un impianto regolativo e istituzionale di prevenzione della corruzione che si fonda su una pluralità di strumenti – tra cui analisi e trattamento del rischio corruttivo – e sul coinvolgimento di una varietà di attori. Ad esso si accompagna l'istituzione di un'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), chiamata a coordinare, indirizzare e 'presidiare', anche a livello simbolico, le politiche per l'integrità. Ne è scaturito l'obbligo di una serie di adempimenti per tutti gli enti pubblici e le società partecipate, che hanno dovuto individuare un responsabile anticorruzione ed elaborare un Piano triennale anticorruzione e della trasparenza (PTPCT), predisposto e attuato sotto la sua supervisione. Il modello regolativo e organizzativo ha una chiara impronta *top-down* di programmazione a cascata, mediante attività di pianificazione e controllo. L'ossatura delle politiche di prevenzione della corruzione è infatti il Piano nazionale anticorruzione (PNA), elaborato dall'Anac, che dal 2013 fornisce le linee guida e le 'istruzioni per l'uso' nell'elaborazione e aggiornamento dei PTPCT da parte di ogni ente pubblico, con integrazioni e approfondimenti annuali. Il PNA dovrebbe assicurare coordinamento e omogeneità delle politiche di prevenzione, individuando le metodologie e gli strumenti generali per i singoli enti. I singoli PTPCT dovrebbero poi adattare e specificare entro ciascun contesto di attività pubblica gli specifici rischi di corruzione e le misure utili a prevenirli.

Secondo gli indicatori disponibili, tra cui quelli evidenziati nel precedente paragrafo, questo impianto non sembra aver finora generato la 'massa d'urto' necessaria a rovesciare i preesistenti equilibri ad alta densità di corruzione, nonostante successivi interventi legislativi abbiano rafforzato, tra il 2012 e il

2019, gli strumenti di contrasto con misure ulteriori, tra cui: l'introduzione di meccanismi premiali, la reintroduzione del reato di falso in bilancio, l'estensione dei poteri dell'Autorità anticorruzione (sia nella gestione degli appalti che nella proposta di commissariamento di imprese corruttrici), l'ampliamento della possibilità di confisca dei beni per reati contro la Pubblica amministrazione, il rafforzamento della tutela dei *whistleblower*, l'istituzione del diritto di accesso generalizzato agli atti, fino alla legge n. 13 del 2019 che ha introdotto, tra l'altro, la figura degli agenti sotto copertura e l'interdizione permanente a contrattare con la Pubblica amministrazione per i responsabili dei reati di corruzione. Significativamente, i provvedimenti sopraindicati hanno mirato al potenziamento di sanzioni e controllo penale rispetto a determinati reati, più che sulle condizioni di contesto in cui prendono piede tali 'cattive pratiche'.

In quest'ultima prospettiva, invece, fin dal primo PNA del 2013 si è definito il perimetro delle politiche di prevenzione utilizzando un concetto estensivo di corruzione, applicabile a tutte quelle "situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica [...] e sono tali da comprendere [...] anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione" (Anac 2013)⁵.

Nel piano anticorruzione del 2019 il nuovo paradigma affermato grazie alla legge n. 190 del 2012 viene ulteriormente specificato: nelle politiche per l'integrità formulate entro quella cornice regolativa:

Per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali – riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione – che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambien-

te favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio (Anac 2019a, 13).

Questa ridefinizione 'amministrativa' di una più estesa nozione di corruzione, da applicarsi all'azione di prevenzione, rappresenta a livello concettuale una vera e propria *giuntura critica*, che ha dirette implicazioni sulla capacità dell'amministrazione pubblica di fornire agli utenti dei propri servizi e ai destinatari di attività di controllo ed *enforcement*, la necessaria sicurezza nell'esercizio dei diritti formalmente tutelati dall'ordinamento, ma di fatto affievoliti o negati da distorsioni dei processi decisionali e da abusi realizzati nelle due sfere di attività pubblica sopra evidenziati, di matrice protettiva o produttiva.

Questo potenziale elemento di frattura stenta però a tradursi in una corrispondente evoluzione di prassi amministrative, credenze, modelli di condotta. Le prime due valutazioni sullo stato di attuazione dei PTPC – effettuate nel 2015 e nel 2017 su campioni rispettivamente di quasi 2000 e di circa 550 enti pubblici – accanto a qualche limitato progresso sottolineano soprattutto difficoltà e ritardi, particolarmente accentuati in alcune tipologie di enti: le amministrazioni locali più che quelle centrali, e i Comuni del Sud Italia e quelli di piccole dimensioni (misurate dal numero di dipendenti) (Anac 2015). La più recente valutazione evidenzia diverse criticità:

Permane, e risulta ancora elevato, il numero di amministrazioni con una cultura prevalente all'adempimento (*compliance*); questo si traduce in Piani che seppur contengono un nucleo minimo di informazioni in linea con le indicazioni fornite dall'Anac nei PNA, queste sono, tuttavia, inserite in maniera del tutto generica. È, comunque, altrettanto vero che, nel tempo, si riduce il livello di inadempienze e migliora, seppur lievemente, il livello di qualità dei Piani (Anac 2017, 45).

Gli strumenti previsti dalle politiche di prevenzione della corruzione hanno un massimo comun deno-

5 Questa 'accezione ampia' del concetto di corruzione viene riaffermata in tutti i PNA degli anni successivi, fino a quello del 2019: si ha corruzione, al di là delle condotte riconducibili a fattispecie del codice penale, in tutte le situazioni di "adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari [...] fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità) (Anac 2019a, 12).

minatore: si incardinano in una visione dell'attività amministrativa orientata al conseguimento di finalità qualificabili in termini di efficienza nell'impiego delle risorse, ma anche di capacità di assicurare la soddisfazione dei cittadini-utenti dei servizi: un'amministrazione pubblica che garantisce con imparzialità sicurezza dei diritti – tanto nelle attività di controllo e sanzione delle inadempienze, che in quella di erogazione di prestazioni – contiene il rischio che si realizzino “abusi di potere delegato per fini privati”. Si possono a questo riguardo distinguere misure di carattere organizzativo, tra cui rotazione del personale, rafforzamento dei controlli, trasparenza, formazione, e quelle che si orientano più a livello di incentivi individuali, come codici di condotta, regolazione dei conflitti di interessi, *whistleblowing*. L'idealtipo verso cui questo modello dovrebbe tendere è quello di un'amministrazione pubblica che circoscrive e prosciuga le proprie sacche di opacità ed arbitrio, vincolandosi a operare secondo criteri di imparzialità, efficienza, efficacia e trasparenza verso il conseguimento di obiettivi prefissati, pubblici e verificabili. Una maggiore sicurezza dei diritti individuali, in primo luogo del diritto di uguaglianza nell'accesso ai benefici che derivano dall'azione dello Stato (Pizzorno 1992), si associa così all'innalzamento della qualità dell'azione amministrativa, che trova nella legge n. 190 del 2012 una sponda potenziale: si pensi alle sue disposizioni relative alla garanzia di livelli essenziali delle prestazioni per ciascun ente pubblico, quale strumento generale di prevenzione della *maladministration*, o alla previsione che l'Organismo indipendente di valutazione controlli la coerenza tra gli obiettivi previsti dai documenti di programmazione strategico-gestionale e i PTPCT.

Nell'ultima valutazione tuttavia emerge quale fattore di criticità il collegamento solo formale e frammentario dei PTPC con il Piano della performance:

Sebbene risulti molto bassa la percentuale (circa il 13%) delle amministrazioni che non indica nessuna forma di coordinamento tra i due documenti, più della metà delle amministrazioni del campione (circa il 52%) inserisce nel PTPC solo un generico richiamo [...]. Nonostante le chiare indicazioni contenute sia nella norma che nel PNA, risulta ancora mancante un reale ed efficace coordinamento tra la programmazione di obiettivi strategici e operativi contenuta nel Piano della performance in tema di prevenzione della corruzione e tra-

sparenza che dovrebbero, a loro volta, essere contenuti all'interno del PTPC (Anac 2017, 7).

Analogamente, nell'applicazione degli strumenti di policy previsti

nel 22,3% dei casi è presente una mera elencazione delle misure e solo nel 19% circa dei casi, invece, sono indicati tutti gli elementi utili a qualificare la programmazione, ossia tempi, responsabili, indicatori di monitoraggio e valori attesi (Anac 2017, 9).

Una prima diagnosi delle difficoltà di attuazione e dei nodi irrisolti dell'impianto di riforma adottato, punta il dito sulla complessità degli adempimenti e degli aggravati procedurali richiesti dalla legge anticorruzione e dalla sua successiva applicazione (Anac 2013,73).

Questi indicatori dimostrano il prevedibile rifugiarsi di un'elevata percentuale di soggetti cui sono delegati l'attuazione e il controllo dei PTPCT, in primis i responsabili, nell'approdo della 'cultura dell'adempimento', strategia difensiva già rilevabile nel caso delle imprese soggette alle disposizioni del decreto legislativo n. 231 del 2001 (Previtali 2009). A vincoli e procedure i funzionari pubblici non hanno reagito attraverso soluzioni organizzative e gestionali utili a rispondere meglio agli obiettivi *sostanziali* da perseguire – quantificare i rischi di corruzione, applicare gli strumenti più efficaci per ridurli, accrescere trasparenza ed efficienza nella produzione dei servizi. Al contrario, in via prioritaria si è proceduto a un adeguamento formale a quanto richiesto da leggi e regolamenti, nei tempi prefissati, con la produzione di atti e documenti utili a certificare – opponendoli di fronte ad eventuali verifiche e contestazioni – il rispetto letterale dei vincoli normativi, assecondando “un diffuso atteggiamento di mero adempimento” (Anac 2016, 82). Un modello di cultura amministrativa coerente con le difficoltà di implementazione, che vedono amministrazioni “prevalentemente preoccupate per le innovazioni introdotte e restie all'assunzione delle relative responsabilità, formulano richieste per acquisire conferme e non solo per effettive complessità interpretative. Insomma, pubbliche amministrazioni avverse al rischio, che spesso sembrano privilegiare il rispetto formale di tempi e procedure piuttosto che la consapevole attuazione di una efficace politica

di prevenzione della corruzione” (Anac 2013, 7). Così configurato, anche il ruolo del responsabile rischia di tradursi in fautore di una moltiplicazione di ‘atti’ anticorruzione di scarsa valenza pratica, anzi, paradossalmente artefice irriflesso di *maladministration*:

Questo atteggiamento, endemico nel modo di essere della pubblica amministrazione italiana, rischia di essere accentuato dall'accresciuta gamma di responsabilità dirigenziali previste dalla legge e dai decreti legislativi, con la possibile, quanto pericolosa, conseguenza che i dirigenti reagiscano adottando un approccio meramente formale e che i procedimenti amministrativi diventino ancora più lenti e farrinosi (Anac 2013, 6).

5. Osservazioni conclusive

A fronte di istanze innovative come quelle poste della legge n. 190 del 2012, con cui per la prima volta si è tentato in modo organico di andare oltre lo strumento repressivo per includere un punto di vista più ampio sul sistema amministrativo italiano e sulla sua governance, la risposta maturata nei primi otto anni di attuazione è stata soprattutto formalistica, traducendosi prevalentemente in produzione cartacea. Consapevole di queste resistenze, di matrice sia organizzativa che culturale, l'Autorità anticorruzione ha cercato di affinare la formulazione e la valutazione di strumenti e metodologie: vanno in questa direzione, in particolare, la produzione periodica di report di valutazione dell'attuazione di strumenti anticorruzione più distanti dalla tradizione italiana, come l'accesso civico generalizzato e le piattaforme di segnalazione dei potenziali illeciti (*whistleblowing*), o la rilevazione di anomalie e *red flags* – campanelli d'allarme – rispetto ai prezzi standard attesi per tipologie di acquisti pubblici (Anac 2019b, 2018a, 2018b, 2018c e 2020). Le difficoltà di attuazione non possono che riverberarsi negativamente sulle aspettative dei cittadini e degli utenti di servizi pubblici in merito alla capacità dell'amministrazione pubblica di assicurare un soddisfacimento di aspettative e diritti formalmente riconosciuti dall'ordinamento, secondo i principi

di buon andamento e imparzialità costituzionalmente garantiti. In questo contesto, si rafforza una condizione di incertezza che investe tanto efficacia ed esito di attività di *enforcement* dello *Stato protettivo*, tanto la possibilità di esercitare diritti legati alle attività dello *Stato produttivo*. Attivando un circolo vizioso, l'indebolirsi della sensazione di sicurezza dei diritti e la conseguente sfiducia generalizzata nella 'capacità di risposta' dell'amministrazione pubblica – certificata dalle aspettative pessimistiche rilevate nei sondaggi sopra presentati – può alimentare un circuito di domande particolaristiche rivolto ai funzionari pubblici, accentuando precisamente quelle aspettative di parzialità, imprevedibilità e arbitrio che ne sono alla radice, e incentivando così la 'cattiva condotta' dei funzionari, artefici o beneficiari di quelle pratiche generatrici di *maladministration*.

Un'ultima considerazione: il concetto di “abuso di potere delegato a fini privati” sancito dalle politiche per l'integrità rende variabile tanto il perimetro delle condotte devianti, che l'identità degli attori sociali e istituzionali che – accanto alla magistratura – possono assumersi la responsabilità di valutare, giudicare ed eventualmente sanzionare quelle azioni. Ancora non solo alle disposizioni del Codice penale ma alla 'buona amministrazione', a valori culturali, interessi collettivi, beni comuni, la stessa nozione di corruzione quale fattore che va a detrimento della sicurezza dei diritti diventa costruzione sociale, materia di confronto critico e contrapposizione politica (Picci e Vannucci 2018). Questa potenziale ambiguità non necessariamente assume una valenza negativa. Al contrario, essa può diventare un fermento che vivifica quei valori e rianima la fiducia sociale che ne è sottesa, purché la rilevazione di quegli abusi, l'allontanamento da obiettivi e dai valori sottesi alla certezza dei diritti di cittadinanza non sia delegata passivamente alla repressione giudiziaria, ma incoraggi gruppi e 'comunità monitoranti' di cittadini a riconoscersi portatori di ideali e interessi condivisi, e dunque a mobilitarsi attraverso modalità più penetranti di responsabilizzazione, cooperazione, controllo.

Bibliografia

- Alchian A.A. (1989), Property Rights, in J. Eatwell, M. Milgate, Newman (eds.), *The Invisible Hand*, Palgrave MacMillan, Basingstoke United Kingdom, pp.232-238
- Anac (2020), *Monitoraggio conoscitivo sulla "esperienza della trasparenza"*, Roma <<https://bit.ly/32utl6y>>
- Anac (2019a), *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, Roma, 13 novembre
- Anac (2019b), *Quarto rapporto annuale sull'applicazione del whistleblowing*, Roma, 16 luglio
- Anac (2018a), *Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo*, Roma, gennaio
- Anac (2018b), *Sviluppo di indicatori di rischio corruttivo sulla base dei prezzi di riferimento. Il caso dei servizi di pulizia e sanificazione in ambito sanitario, a cura di Davide Conforti e Fabrizio Sbicca, Ufficio rilevazione e monitoraggio prezzi di riferimento contratti pubblici* <<https://bit.ly/3gHpaio>>
- Anac (2018c), *Report monitoraggio FOIA al 15/1/2018*, Roma <<https://bit.ly/2QH7V61>>
- Anac (2017), *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2017-2019*, Roma, 13 giugno
- Anac (2016), *Relazione annuale 2015*, Roma, 14 luglio <<https://bit.ly/3hDPJGj>>
- Anac (2015), *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*, Roma <<https://bit.ly/2QzQyUE>>
- Anac (2013), *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012*, Roma, dicembre <<https://bit.ly/2EyIJ0c>>
- Baratta A. (2001), Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?, in Palma M., Anastasia S. (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, Franco Angeli
- Barzel Y. (2002), *A Theory of the State*, Cambridge, Cambridge University Press
- Barzel Y. (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press
- Belligni S. (1997), *Il volto simoniacco del potere*, Torino, Giappichelli
- Buchanan J.M. (1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press
- Buzan B., Waever O., de Wilde J. (1998), *Security. A New Framework of Analysis*, Boulder, Lynne Rienner
- Cassese S. (1992), "Maladministration" e rimedi, *Il Foro italiano*, V, n.243, pp.2-15
- Coleman J. (1990), *Foundations of social theory*, Harvard, Harvard University Press
- Commissione europea (2017), *Corruption*, Special Eurobarometer n.470, Bruxelles, December
- Crawford S.E.S., Ostrom E. (1995), A Grammar of Institutions, *American Political Science Review*, 89, n.3
- Curini L. (2018), *Corruption, Ideology, and Populism*, London, Palgrave
- De Fazio B. (2011), Tangenti su una bimba disabile, presi medico e avvocato, *la Repubblica-Napoli*, 25 maggio, p.I
- della Porta D., Vannucci A. (2007), Corruption and anti-corruption: the political defeat of 'Clean Hands' in Italy, *West European Politics*, 30, n.4, pp.830-853
- della Porta D., Vannucci A. (2003), Corruption in Policing and Law Enforcement, in Einstein S., Amir M., *Police Corruption. Paradigms, Models and Concepts*, New York, The Office of International Criminal Justice, pp.21-52
- della Porta D., Vannucci A. (1999), *Corrupt Exchanges*, New York, Aldine de Gruyter
- Fipe (1992), *Malati di tangente*, Roma, Federazione italiana pubblici esercizi
- Gambetta D. (1992), *La mafia siciliana*, Torino, Einaudi
- von Hayek F.A. (1994), *Legge, legislazione e libertà*, Milano, Il Saggiatore
- Human Rights Watch (2010), "Everyone's in on the Game". *Corruption and Human Rights Abuses by the Nigeria Police Force*, August <<https://bit.ly/3jvUp1z>>
- Istat (2017), *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie*, Report Statistiche, Roma, Istat, 12 ottobre <<https://bit.ly/34VjRt8>>
- Lipperia L. (2011), Tangenti sui trapianti a Roma, arrestato impiegato della Asl, *Il Messaggero*, 13 aprile, p.11
- Lowi T. J. (1999), *La scienza delle politiche*, Bologna, il Mulino
- Pejovich S. (1998), *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers
- Picci L., Vannucci A. (2018), *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Milano, Altreconomia
- Pizzimenti E., Vannucci A. (2005), Il concetto di sicurezza e le politiche per la sicurezza, *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.4, pp.51-76
- Pizzorno A. (1992), La corruzione nel sistema politico, in della Porta D., *Lo scambio occulto*, Bologna, il Mulino, pp.13-74
- Previtali P. (2009), *Modelli organizzativi e compliance aziendale*, Milano, Giuffrè

- Rothstein B. (2011), Anti-corruption. The indirect 'big bang' approach, *Review of International Political Economy*, 18, n.2, pp.228-250
- Schmid A.A. (1988), *Tra economia e diritti. Proprietà, potere e scelte pubbliche*, Bologna, il Mulino
- Transparency International (2019), *Corruption Perception Index*, Transparency International <<https://bit.ly/34PjCEP>>
- Transparency International (2014), *Corruption as a threat to stability and peace*, Berlin, Transparency International Deutschland e.V. <<https://bit.ly/2QLx3IN>>
- Tribunale di Milano (2014), *Ordinanza di custodia cautelare*, p n.948/2011 R.G.N.R., n.1015/2011 R.G. G.I.P., 5 maggio
- Vannucci A. (2012), *Atlante della corruzione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele
- Vannucci A. (2004) *Governare l'incertezza. Scelte pubbliche e cambiamento istituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Vannucci A. (2001), Istituzioni, costi di transazione e organizzazioni mafiose, *Polis*, XV, n.3, pp.363-384
-

Alberto Vannucci

alberto.vannucci@unipi.it

Professore di Scienza politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa, dove dal 2010 dirige il master interuniversitario in Analisi prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione. Tra le sue pubblicazioni più recenti i volumi *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione* (2018, con L. Picci), *Anticorruzione pop* (2017, con L. Ferrante), *The hidden order of corruption* (2012, con D. della Porta) e *Atlante della corruzione* (2012).