

Il sistema italiano nel quadro delle raccomandazioni internazionali in materia di prevenzione della corruzione

Fabrizio Di Mascio

Nel contesto di una grave crisi di legittimità del sistema politico, a partire dal 2012 la pressione delle organizzazioni internazionali ha rivestito un ruolo molto rilevante in Italia, contribuendo all'introduzione di inediti strumenti di prevenzione della corruzione. Ciò ha rappresentato in buona misura una risposta simbolica con cui la classe politica ha cercato di recuperare credibilità, come evidenziato dalla distanza che rimane tra l'introduzione di norme e la ridotta efficacia delle misure di prevenzione. L'articolo passa in rassegna le ragioni di tale divario, tra cui spiccano la carenza di incentivi politici e di fattori istituzionali abilitanti. Come accaduto anche in altri paesi, il recepimento parziale delle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali è dovuto anche ai limiti tipici dell'azione di queste ultime, poco attente a comprendere come la diversità dei contesti istituzionali incida sulla diffusione della corruzione e sulla capacità di attuare misure di prevenzione

1. *Introduzione*

A partire dagli anni Novanta del ventesimo secolo la lotta alla corruzione ha acquisito una dimensione internazionale come conseguenza della globalizzazione. Quest'ultima ha favorito il verificarsi di episodi di corruzione transnazionali che hanno coinvolto amministrazioni e imprese di Stati diversi: per combattere questo fenomeno, si è reso necessario articolare un quadro di politiche comuni ai diversi paesi. Inoltre, si è diffusa la percezione che la corruzione costituisca una minaccia per il corretto funzionamento dei mercati e delle democrazie. L'allarme sociale in tema di corruzione è andato intensificandosi sulla scia degli scandali

che hanno interessato esponenti politici di spicco in molti paesi avanzati, stimolando così la risposta degli organismi internazionali (Nazioni Unite, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico – OCSE, Consiglio d'Europa, Commissione europea, tra gli altri) e delle organizzazioni non governative (*Transparency International* su tutte). L'attivismo degli organismi internazionali ha dato impulso al consolidamento di una politica internazionale per l'integrità che si articola in una serie di nuovi strumenti di prevenzione della corruzione complementari alle tradizionali misure repressive¹. L'obiettivo di questo contributo è quello di esaminare il recepimento della politica internazionale per l'integrità in Italia, evidenziando le ragioni del divario che rimane tra le raccomandazioni internazionali e il sistema italiano di prevenzione della corruzione. In premessa occorre richiamare l'attenzione sul fatto che principi e misure della politica internazionale per l'integrità sono stati articolati non solo all'interno di carte e raccomandazioni non vincolanti ma anche nell'ambito di convenzioni che i singoli Stati hanno sottoscritto, tra le quali spicca la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (*United Nations Convention against Corruption* – UNCAC) adottata nel 2003 a Merida cui aderiscono 189 paesi. L'effettività della politica internazionale per l'integrità viene fatta valere in buona misura attraverso un sistema di valutazioni periodiche che molto spesso poggiano sulle procedure di revisione tra pari, il cui obiettivo è quello di stimolare l'apprendimento attraverso lo scambio delle buone pratiche tra gli operatori alle prese con la traduzione di impulsi internazionali uniformi all'interno di contesti domestici differenziati.

A livello globale, ad esempio, l'effettività dell'UNCAC poggia sul meccanismo di revisione dell'attuazione (*Implementation Review Mechanism* – IRM) che finora si è articolato in due cicli di valutazione lanciati rispettivamente nel 2010 e nel 2015. A livello europeo, il Gruppo di

¹ Con riferimento agli attori che promuovono la politica internazionale per l'integrità si rimanda, tra gli altri, a S. BONFIGLI, *La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione: Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Franco Angeli, 2007, p. 400 ss; L. DE SOUSA, P. LARMOUR e B. HINDESS (a cura di), *Governments, NGOs and Anti-Corruption: The new integrity warriors*, London, Routledge, 2009; F. CIANVARELLA, *La lotta alla corruzione in una dimensione globale, con particolare riferimento a esperienze di semplificazione istituzionale*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 2017, p. 279 ss.

Stati contro la Corruzione (GRECO) ha adottato un sistema di monitoraggio reciproco tra gli Stati membri che dal 2000 a oggi si è articolato in cinque cicli di valutazione, di volta in volta focalizzati su specifiche misure, quali la regolazione del conflitto d'interessi e la trasparenza del finanziamento dei partiti politici, che siano state formulate all'interno delle convenzioni e delle raccomandazioni adottate dal Consiglio d'Europa. La Commissione europea, invece, ha puntato dapprima su un meccanismo di monitoraggio che ha portato alla pubblicazione di un Rapporto anticorruzione nel 2014². Successivamente, le politiche di prevenzione degli Stati membri dell'Unione europea hanno goduto del supporto più ampio offerto alle riforme strutturali nell'ambito del Semestre europeo³. Infine, a partire dal 2019 le politiche di prevenzione della corruzione costituiscono uno dei quattro ambiti su cui si focalizza il meccanismo europeo per lo Stato di diritto⁴.

All'effettività della politica internazionale per l'integrità concorrono altri due meccanismi: la formazione di reti transnazionali che mettono in contatto chi opera all'interno delle strutture specializzate nella lotta alla corruzione per scambiarsi assistenza e condividere esperienze, come ad esempio il *Network of Corruption Prevention Authorities* – NCPA istituito nel 2017⁵; la proliferazione di indicatori, molto spesso aggregati in indici, che consentono di ordinare i paesi in classifiche annuali sulla base del livello di percezione della diffusione della corruzione oppure del grado di conformità delle politiche nazionali rispetto agli standard internazionali⁶.

² Sul Rapporto anticorruzione della Commissione europea si veda A. HOXHAI, *The EU Anti-Corruption Report. A Reflexive Governance Approach*, London, Routledge, 2020.

³ Sull'impulso offerto dal Semestre europeo alle riforme amministrative si rimanda a F. DI MASCO, *Semestre europeo e riforme amministrative in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 2020, p. 227 ss.

⁴ Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Strengthening the rule of law within the Union: A blueprint for action*, COM(2019) 343 final, Brussels, European Commission, 2019.

⁵ Sulla circolazione della conoscenza all'interno delle reti transnazionali in tema di anticorruzione si veda L. PAL, *Event-focused network analysis: a case study of anti-corruption networks*, in *Policy and Society*, 39, 2020, p. 91 ss.

⁶ Per un inquadramento analitico dell'influenza esercitata dagli indicatori globali sulle politiche nazionali si rimanda a J.G. KELLEY e B.A. SIMMONS (a cura di), *The Power of Global Performance Indicators*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

Nel complesso, la politica internazionale per l'integrità, pur non essendo sostenuta da cogenti meccanismi di condizionalità, riesce a esercitare una influenza sui governi attraverso una pressione di carattere reputazionale: in altri termini, la sanzione che viene fatta valere è la perdita di credibilità agli occhi degli altri paesi, dei mercati e degli elettori da parte di quei governi che non abbiano conformato la propria lotta anticorruzione agli standard internazionali⁷. Con riferimento al caso italiano, l'offerta di supporto tecnico e legittimazione simbolica da parte degli organismi internazionali è riuscita a influenzare il corso delle politiche domestiche per l'integrità in netto ritardo perché è mancata a lungo la domanda di benefici reputazionali da parte della classe politica riottosa a ridurre le proprie prerogative di controllo discrezionale delle risorse pubbliche⁸. La sottoscrizione e la ratifica delle principali convenzioni internazionali in tema di anticorruzione, abbinata all'adozione della legge n. 190 del 2012 e dei suoi provvedimenti attuativi, è valsa a colmare il ritardo accumulato rispetto agli altri paesi. Questi provvedimenti, infatti, hanno introdotto inediti strumenti di prevenzione della corruzione sotto la spinta congiunta degli scandali di corruzione e della vulnerabilità della finanza pubblica nel periodo 2009-2014⁹. Questi eventi hanno acuito la crisi di legittimità del sistema politico nel cui contesto è andata allentandosi la resistenza opposta dalla classe politica all'introduzione di misure raccomandate dalle organizzazioni internazionali¹⁰.

⁷ Sulla pressione reputazionale esercitata dalla politica internazionale per l'integrità si rimanda a G. BORZ, *Combating corruption in Europe: a stimulus-response approach*, in *European Political Science*, 18, 2019, p. 217 ss. Sul ruolo di questa pressione nella traiettoria di sviluppo della politica di prevenzione della corruzione in Italia si vedano F. DI MASCIÒ e A. NATALINI, *Le politiche di prevenzione della corruzione: la ricerca dell'integrità in assenza di capacità*, in G. CAPANO e A. NATALINI (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 59 ss.

⁸ Sul ritardo con il quale l'Italia si è allineata agli standard internazionali di lotta alla corruzione si veda S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in F. MERLONI e L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa: Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010, p. 109 ss. Sui progressi compiuti dall'Italia nella lotta alla corruzione si rimanda a D.L. FELDMAN, *The Efficacy of Anti-Corruption Institutions in Italy*, in *Public Integrity*, 22, p. 590 ss.

⁹ Per un inquadramento complessivo della legge n. 190 del 2012 si rimanda a B.G. MATTARELLA e M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli.

¹⁰ Sull'adozione della legge n. 190 del 2012 come risposta alla crisi di credibilità del governo italiano si rimanda a ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *OECD Integrity*

L'adozione di questi provvedimenti ha consentito all'Italia di recuperare credibilità, come evidenziato dal netto miglioramento della posizione nella più nota graduatoria che viene presa come riferimento a livello globale rispetto alla corruzione percepita, vale a dire il Corruption Perception Index – CPI curato da Transparency International: dal settantaduesimo posto nel 2012 l'Italia è passata al quarantaduesimo posto nel 2021 su centottanta paesi. Come si evince dall'ultimo rapporto elaborato dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'IRM, buona parte dell'allineamento dell'Italia agli standard internazionali riguarda due ambiti: il primo è quello del coordinamento dell'attuazione delle misure di prevenzione affidato a un'agenzia specializzata quale l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC); il secondo è quello della trasparenza come accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni che si articola sia nelle forme di rilascio proattivo di dati e documenti sui siti istituzionali sia in quelle di risposta reattiva alle richieste di accesso¹¹. Questi progressi, però, non sono serviti a ridurre significativamente il divario tra l'Italia e i paesi ritenuti meno corrotti nell'ambito del CPI perché rimane diffusa la percezione che alcune misure tipiche della politica internazionale per l'integrità, con particolare riferimento agli strumenti a presidio dell'integrità della classe politica, non siano state ancora introdotte in modo soddisfacente.

Questo contributo inquadra le misure di prevenzione della corruzione introdotte in Italia a seguito dell'adozione della legge n. 190 del 2012 alla luce delle valutazioni condotte dalle organizzazioni internazionali e dell'ampia riflessione scientifica che è stata stimolata dal consolidamento della politica internazionale per l'integrità¹². Queste valutazioni hanno evidenziato ritardi e carenze del sistema italiano ma ciò non è sorpren-

Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth, Paris, OECD Publishing, 2013.

¹¹ Si veda UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Country Review Report of Italy: Review by the United States of America and Sierra Leone of the implementation by Italy of Chapter II (articles 5-14) and Chapter V (articles 51-59) of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021*, 2019.

¹² Tra i numerosi contributi dedicati al sistema di prevenzione della corruzione in Italia spiccano F. MERLONI, *Corruption and Public Administration: The Italian Case in a Comparative Perspective*, London, Routledge, 2020; E. CARLONI, *L'anticorruzione: Politiche, regole, modelli*, Bologna, Il Mulino, 2023.

dente poiché l'ambito della prevenzione della corruzione è caratterizzato dal recepimento estremamente differenziato nei contesti domestici di raccomandazioni internazionali che si distinguono invece per la loro uniformità. L'estrema eterogeneità delle configurazioni che l'attuazione della politica internazionale per l'integrità assume nei diversi paesi non è stata finora inquadrata in letteratura da modelli capaci di associare con coerenza e parsimonia specifiche soluzioni istituzionali a specifici contesti. L'elaborazione di tali modelli, peraltro, non è stata incoraggiata dalle organizzazioni internazionali che tendono a focalizzare le proprie valutazioni sul grado di conformità delle politiche nazionali alle proprie raccomandazioni, trascurando di rilevare se in uno specifico contesto siano disponibili le risorse e gli incentivi per realizzare effettivamente il cambiamento del sistema politico-amministrativo¹³. A causa delle difficoltà incontrate sul versante della misurazione della corruzione, inoltre, mancano rilevazioni dell'efficacia degli strumenti proposti dalle organizzazioni internazionali.

I prossimi due paragrafi sono dedicati agli ambiti rispetto ai quali l'Italia ha compiuto i progressi più significativi, vale a dire l'introduzione di un'autorità anticorruzione e di un sistema di trasparenza. Il quarto paragrafo, invece, passa in rassegna le lacune relative all'introduzione di misure di prevenzione riferite alla regolazione della politica. Il quinto paragrafo pone l'attenzione sulla carenza di misure chiamate a intervenire su una condizione abilitante per la prevenzione della corruzione quale la distinzione tra politica e amministrazione. Il sesto paragrafo poggia sulla riflessione scaturita in merito al rapporto tra anticorruzione e trasformazione digitale per evidenziare alcuni limiti dell'impiego delle tecnologie digitali nel caso italiano. Il contributo si chiude con un paragrafo che riassume le ragioni del recepimento selettivo in Italia della politica internazionale per l'integrità.

¹³ Sui limiti dell'approccio seguito dalle organizzazioni internazionali che raccomandano l'adozione di misure uniformi proposte come rimedio universale a fronte dell'eterogeneità dei contesti in cui vengono attuate le riforme, si rimanda a F. DI MASCO e A. NATALINI, *Oltre il New Public Management: Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci, 2018.

2. *Le autorità anticorruzione in prospettiva comparata*

Le autorità anticorruzione vengono definite in letteratura come enti cui è assegnata la missione di combattere la corruzione e di ridurre le opportunità per la sua diffusione¹⁴. Questa definizione è messa anche al centro delle iniziative delle organizzazioni internazionali che promuovono la diffusione delle autorità anticorruzione come soggetti specializzati chiamati a coordinare la traduzione delle raccomandazioni internazionali in politiche anticorruzione domestiche. Inoltre, le autorità anticorruzione sono chiamate a rappresentare gli Stati all'interno degli organismi e delle reti internazionali, contribuendo anche allo scambio di dati e conoscenza in merito alle metodologie e alle pratiche della lotta alla corruzione. Le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali interessano anche l'assetto di questi enti che vanno configurati come autorità indipendenti dotate sul piano non solo formale ma anche sostanziale di poteri e risorse che le pongano nelle condizioni di coordinare con efficacia la lotta alla corruzione¹⁵.

Le autorità anticorruzione svolgono tipicamente quattro funzioni: coordinano l'attuazione delle strategie anticorruzione, assicurando il raccordo con le iniziative delle organizzazioni internazionali; guidano l'attuazione degli strumenti di prevenzione della corruzione; portano avanti iniziative di promozione e formazione della cultura dell'integrità pubblica; sono dedicate all'*enforcement*, vale a dire conducono indagini su casi di corruzione nell'ambito dell'azione di repressione¹⁶. La diffusione a livello globale delle autorità anticorruzione è stata trainata dal successo delle esperienze pionieristiche maturate nei casi di Singapore e Hong Kong dove enti specializzati nella lotta alla corruzione sono stati introdotti prima del 1990. A questa data nel mondo esistevano meno di 20 autorità anticorruzione, salite a 171 in 114 paesi nel 2020 secondo i risultati di

¹⁴ Questa definizione è stata proposta da L. DE SOUSA, *Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance*, in *Crime, Law & Social Change*, 53, 2010, p. 5 ss.

¹⁵ I principi internazionali riguardo all'indipendenza delle autorità anticorruzione sono stati codificati a Jakarta nel 2012 nell'ambito di una conferenza organizzata dall'autorità anticorruzione indonesiana. Sul punto si rimanda a S. DE JAEGERE, *Principles for anti-corruption agencies: a game changer*, in *Jindal Journal of Public Policy*, 1, 2012, p. 79 ss.

¹⁶ Per una disamina delle funzioni delle autorità anticorruzione si rimanda a OECD, *Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, Paris, OECD Publishing, 2013.

una recente mappatura¹⁷. A questa netta crescita, però, si è accompagnata l'estrema eterogeneità delle configurazioni che questi enti hanno assunto nei contesti molto diversi dove sono stati introdotti.

Nonostante la loro diffusione su scala globale, le agenzie anticorruzione continuano a essere concentrate in alcune regioni del mondo come l'Asia, l'Europa centro-orientale e l'America latina¹⁸. Per quanto riguarda l'Europa occidentale, le autorità anticorruzione sono state introdotte solo in Francia e Italia¹⁹. In Francia, peraltro, le competenze in materia di prevenzione della corruzione sono state distribuite su due enti: il primo è l'*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* – HATVP introdotta nel 2014 con compiti focalizzati sulla regolazione del conflitto d'interessi e sulla trasparenza delle dichiarazioni rese dai responsabili di funzioni pubbliche e dai rappresentanti degli interessi; il secondo è l'*Agence Française Anticorruption* – AFA introdotta nel dicembre 2016 con il compito di coordinare l'introduzione degli strumenti di prevenzione della corruzione e di vigilare sulla loro attuazione. Questa autorità, però, non risponde ai requisiti di indipendenza poiché essa è un servizio posto sotto la supervisione dei ministeri della giustizia e delle finanze dotato, peraltro, di limitate risorse. Inoltre, essa ha focalizzato in larga misura la propria attività sulla vigilanza della conformità alla disciplina anticorruzione delle misure introdotte nelle grandi imprese pubbliche e private²⁰.

¹⁷ La mappatura è stata condotta dall'autorità anticorruzione francese in partnership con GRECO, OCSE e NCPA ricorrendo a una *survey* telematica somministrata a punti di contatto delle autorità anticorruzione per ovviare all'assenza di un dataset globale in merito ai poteri delle autorità anticorruzione. I risultati della mappatura sono riportati in AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION, *Global Mapping of Anti-Corruption Authorities: Analysis Report*, Paris, 2020.

¹⁸ Per una rassegna della letteratura sulla diffusione delle autorità anticorruzione si rimanda a F. DI MASCO, M. MAGGETTI e A. NATALINI, *Anticorruption authorities*, in M. MAGGETTI, F. a F. DI MASCO e A. NATALINI (a cura di), *Handbook of Regulatory Authorities*, Cheltenham, Edward Elgar, 2022, p. 177 ss.

¹⁹ Sulle autorità anticorruzione in Europa si rimanda a S. SCHÖBERLEIN, *Anti-Corruption Agencies in Europe: Typology and Case Studies*, Berlin, Transparency International, 2020.

²⁰ Sull'attività dell'Agence Française Anticorruption nei suoi primi 3 anni di vita è stato prodotto un rapporto per l'Assemblea Nazionale dai deputati Marleix e Gauvain richiamato in AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION, *Rapport d'activité 2021*, Parigi, 2022. Questo rapporto ha raccomandato la creazione di un'unica agenzia anticorruzione chiamata a interfacciarsi con un comitato interministeriale in materia di prevenzione della corruzione presieduto dal Primo Ministro. Inoltre, è stato raccomandato di specificare quali siano gli obblighi a carico delle pubbliche amministrazioni in materia di prevenzione della corruzione. In assenza di obblighi puntuali

L'Italia, dunque, costituisce un caso eccezionale nell'area dell'Europa occidentale dove non si rinvencono altre autorità anticorruzione dotate dei poteri e delle garanzie di indipendenza di cui gode l'ANAC²¹. La peculiarità del caso italiano può essere ricondotta a due fattori. Il primo fattore riguarda il ruolo della condizionalità più o meno esplicitamente imposta dagli organismi internazionali. Le autorità anticorruzione, infatti, tendono a diffondersi nelle aree del mondo dove si concentrano i paesi più esposti alla pressione degli organismi internazionali che pongono l'introduzione di agenzie specializzate nella lotta alla corruzione come una delle condizioni per accedere all'assistenza finanziaria. Non a caso, le valutazioni e le raccomandazioni degli organismi internazionali hanno influenzato l'introduzione e il potenziamento dell'ANAC nel periodo segnato dalla crisi del debito sovrano in cui l'Italia è stata implicitamente oggetto di condizionalità collegata all'acquisto dei titoli di stato²². Il secondo fattore riguarda la sostanziale impossibilità di importare nei paesi dell'Europa occidentale l'esperienza pionieristica di paesi come Singapore e Hong Kong dove il successo delle autorità anticorruzione ha poggiato sulla loro configurazione come agenzie multi-scopo dedicate anche all'*enforcement* in contesti dove mancavano enti posti a presidio dell'integrità.

Lo svolgimento della funzione di *enforcement* è spesso un fattore cruciale di successo perché quando le autorità anticorruzione si occupano solo della prevenzione esse faticano a produrre risultati tangibili come gli arresti e le condanne utili a guadagnare legittimità presso il pubblico più ampio. Il modello multi-scopo non è però riproducibile nei paesi dell'Europa occidentale dove si verrebbe a creare un conflitto tra le

e di relative sanzioni, la diffusione degli strumenti di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni francesi è risultata finora modesta.

²¹ Sull'Italia come caso caratterizzato dalla centralità dell'ANAC nel sistema di prevenzione della corruzione si vedano R. CANTONE e E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2017, p. 903 ss.

²² L'assenza di una autorità anticorruzione in Italia venne denunciata come una lacuna macroscopica della politica per l'integrità da parte del GRECO, *Joint First and Second Evaluation Round: Evaluation Report on Italy*. Strasbourg, Council of Europe Group of States against Corruption, 2009. La richiesta di rafforzare i poteri dell'ANAC è stata invece formulata dalla COMMISSIONE EUROPEA, *EU Anti-Corruption Report: Italy. COM(2014) 38 final: Annex 12*, Brussels, European Commission, 2014.

prerogative dell'autorità anticorruzione e quelle della magistratura²³. La scelta degli altri paesi dell'Europa occidentale, dunque, è stata quella di non fare ricorso al principio di specializzazione promosso dalle organizzazioni internazionali bensì di costruire capacità a sostegno della prevenzione della corruzione all'interno degli enti già posti a presidio dell'integrità che, peraltro, godono di un buon grado di legittimità alla luce bassa percezione di diffusione della corruzione.

Nel caso dell'Italia, a fronte di un livello di percezione di diffusione della corruzione più alto rispetto a quello dei paesi dell'Europa occidentale, l'appartenenza a quest'area del mondo dove già esistono enti a presidio dell'integrità ha suggerito di introdurre un'autorità dedicata allo svolgimento delle sole funzioni di prevenzione per rispondere alle sollecitazioni delle organizzazioni internazionali. La resistenza a introdurre un'autorità specializzata nella lotta alla corruzione e i ridotti poteri affidati all'ANAC fino all'adozione del decreto legge n. 90 del 2014 sono stati il frutto della carenza di incentivi per gli attori politici ravvisata dalla letteratura internazionale. Come evidenziato dalla letteratura internazionale, gli attori politici sono interessati a introdurre autorità anticorruzione solo nella misura in cui ciò consente di rispondere sul piano simbolico alle richieste delle organizzazioni internazionali e di quelle frange dell'elettorato che chiedono un impegno credibile nella lotta alla corruzione. In Italia la tipica resistenza della classe politica all'introduzione delle autorità anticorruzione è venuta meno quando si è aperta la crisi del governo Berlusconi IV alla fine del 2011. Nel contesto della crisi del debito sovrano fattasi più acuta a partire dal 2010, in questa fase gli scandali di corruzione hanno acuito il deficit di legittimità della classe politica. A questa crisi di legittimità ha offerto una risposta simbolica il tentativo del governo Monti di guadagnare credibilità attraverso l'introduzione dell'Autorità nazionale anticorruzione alla fine del 2012.

La letteratura internazionale ha anche evidenziato il profilo dinamico dell'assetto organizzativo delle autorità anticorruzione che evolve spesso

²³ Sui limiti del modello "guard dog" di autorità anticorruzione focalizzata sull'enforcement si veda G. KURIS, *Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?*, in *Policy and Society*, 34, 2015 p. 125 ss. Oltre ai conflitti con la magistratura, Kuris evidenzia l'ingente quantità di risorse assorbite dalle autorità anticorruzione focalizzate sull'enforcement.

in modo disorganico sulla base di spinte e contro-spinte nell'ambito di un processo in cui gli attori politici e i leader delle agenzie rispondono alle rispettive mosse²⁴. Questo processo è influenzato dalle variazioni degli incentivi politici sulla spinta della pressione degli organismi internazionali e della salienza della lotta alla corruzione avvertita dall'elettorato. Come evidenzia la letteratura più recente, questi due fattori vengono utilizzati come "sponda" dalla leadership delle autorità anticorruzione per chiedere più poteri e risorse, guadagnando così margini di autonomia dagli attori politici²⁵. In linea con le aspettative di questa letteratura, in Italia il consolidamento dell'autorità anticorruzione è avvenuto quando il magistrato Raffaele Cantone, presidente dell'ANAC nel periodo 2014-2019, è stato in grado di sfruttare la popolarità acquisita in ragione delle sue precedenti inchieste sul malaffare per chiedere pubblicamente il rafforzamento dei poteri dell'ANAC. Anche l'esperienza dell'ANAC, però, è stata afflitta dal "paradosso di Icaro" che caratterizza spesso il percorso delle autorità anticorruzione: quando volano troppo alto, vale a dire esercitano un'azione incisiva di contrasto alla corruzione, esse rischiano di bruciarsi, ovvero di esporsi a interventi dei governi che riducono i loro poteri. Anche nel caso dell'ANAC, infatti, una volta conclusa l'esperienza della presidenza Cantone, è tornato a prevalere il deficit di incentivi per la classe politica, i cui esponenti temono di diventare bersaglio delle iniziative portate avanti dalle autorità anticorruzione. La carenza di incentivi politici si è tradotta nel ridimensionamento dei poteri dell'ANAC che è maturato in una fase in cui l'urgenza della lotta alla corruzione si è fatta meno saliente nell'agenda politica e istituzionale.

3. Le forme della trasparenza in prospettiva comparata

Nel corso del XXI secolo si è diffuso su scala globale il paradigma dell'*Open Government* che ha ispirato le riforme amministrative in dire-

²⁴ Con riferimento al caso italiano, l'accumulo disorganico dei poteri dell'ANAC nel periodo 2014-2019 segnato dall'attivismo del Presidente Raffaele Cantone è evidenziato da M. DELSIGNORE e M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 69, 2019, p. 61 ss.

²⁵ La centralità dell'attivismo dei leader nella traiettoria di sviluppo delle autorità anticorruzione è stata evidenziata da S. TOMIC, *Leadership, Institutions and Enforcement: Anti-Corruption Agencies in Serbia, Croatia and Macedonia*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2019.

zione di una maggiore apertura dei processi decisionali. La trasparenza rappresenta uno dei principi-cardine di questo paradigma e ciò ha contribuito al consolidamento di una ampia letteratura internazionale che ha indagato le determinanti e gli effetti delle misure ispirate dal paradigma dell'amministrazione aperta²⁶.

In primo luogo, questa letteratura ha contribuito a definire i concetti che colgono le molteplici dimensioni della trasparenza. Quest'ultima può essere declinata come accesso alle informazioni oppure come partecipazione alle scelte collettive²⁷. Gran parte della letteratura ha fatto riferimento alla prima nozione di trasparenza come accesso alle informazioni. Si tratta della nozione che più ha giovato delle opportunità della rivoluzione digitale per l'apertura del patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni²⁸. Si tratta, inoltre, della nozione messa al centro delle politiche di prevenzione della corruzione che fanno leva sull'accesso alle informazioni come strumento di controllo sociale diffuso sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni²⁹.

In secondo luogo, la letteratura internazionale ha concentrato la propria attenzione sulle principali modalità di accesso alle informazioni: da un lato, la trasparenza "reattiva" che rende accessibile il patrimonio informativo pubblico previa richiesta da parte degli utenti come previsto dalle leggi sul diritto all'informazione (*Freedom of Information Act* – FOIA)

²⁶ Sull'*open government* nel quadro più ampio dei paradigmi di riforma amministrativa si rimanda a F. DI MASCO e A. NATALINI, *Pubbliche amministrazioni: Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, Bologna, Il Mulino, 2022.

²⁷ Sulle declinazioni della trasparenza come accesso o partecipazione si vedano A.J. MEIJER, D. CURTIN e M. HILLEBRANDT, *Open government: connecting vision and voice*, in *International Review of Administrative Sciences*, 78, 2012, p. 10 ss.

²⁸ Per una lettura critica del nesso tra diffusione della trasparenza e rivoluzione digitale come fattore non sufficiente a ridurre la frammentazione delle basi informative del settore pubblico si rimanda a M. FENSTER, *The Transparency Fix: Secrets, Leaks and Uncontrollable Government Information*, Stanford, Stanford University Press, 2017.

²⁹ Sulla trasparenza come fattore di prevenzione della corruzione si vedano C. LINSTEDT e D. NAURIN, *Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption*, in *International Political Science Review*, 31, 2010, p. 301 ss; M. BAUHR e M. GRIMES, *Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit*, in *Crime, Law and Social Change*, 68, 2017, p. 431 ss; M. ZUFFOVA, *Do FOI laws and open government data deliver as anti-corruption policies? Evidence from a cross-country study*, in *Government Information Quarterly*, 2020, 101480.

che dal mondo anglosassone si sono diffuse in tutto il mondo³⁰; dall'altro lato, la trasparenza "proattiva" che pubblica dati e documenti a prescindere dalle richieste degli utenti, sfruttando sempre più spesso siti web e portali open data come canali digitali di accesso alle informazioni. In prospettiva comparata, il caso italiano è caratterizzato da tre elementi peculiari. Il primo elemento riguarda il ruolo marginale degli strumenti che realizzano la trasparenza come partecipazione ai processi decisionali³¹. Si pensi, ad esempio, al ricorso ancora limitato da parte delle pubbliche amministrazioni italiane alle consultazioni pubbliche³². Il secondo elemento è il ritardo dell'introduzione di forme di trasparenza che assicurano l'accesso alle informazioni a chiunque, prescindendo dall'eventuale interesse qualificato connesso all'oggetto della richiesta. In particolare, in Italia l'accesso civico generalizzato come forma di trasparenza reattiva ispirata al modello FOIA è stato introdotto solo nel 2016. Il terzo elemento concerne la rilevanza che la trasparenza ha assunto nelle recenti ondate di riforme amministrative tanto da configurarsi come criterio di organizzazione delle amministrazioni che ha preso il posto del tradizionale riferimento al principio del segreto³³.

³⁰ Un ampio quadro comparato sull'adozione delle leggi FOIA in Europa è offerto da D.C. DRAGOS, P. KOVAČ e A.T. MARSEILLE (a cura di), *The Laws of Transparency in Action: A European Perspective*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2019. Sulle leggi FOIA nelle principali democrazie avanzate si vedano B.G. MATTARELLA e M. SAVINO (a cura di), *L'accesso dei cittadini: Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018. Sull'esperienza degli Stati Uniti che si è diffusa su scala globale si rimanda a D.E. POZEN e M. SCHUDSON (a cura di), *Troubling Transparency: The History and Future of Freedom of Information*, New York, Columbia University Press, 2018. Un bilancio della diffusione globale delle leggi FOIA è offerto da B. WORTHY, *Freedom of information: a state of the art*, in A.S. DUFF (a cura di), *Research Handbook on Information Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2021, p. 220 ss.

³¹ La partecipazione alle decisioni come dimensione rilevante della trasparenza è richiamata da S. SCHNELL, *Transparency assessment in national systems*, in H. PAANAKKER, A.B. MASTERS e L. HUBERTS (a cura di), *Quality of Governance: Values and Violations*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, p. 81 ss.

³² Un quadro empiricamente accurato della diffusione delle consultazioni pubbliche in Italia è offerto da C. RAIOLA, *Le consultazioni pubbliche*, in G. MAZZANTINI e L. TAFANI, *L'analisi d'impatto della regolazione e gli altri strumenti per la qualità della regolazione: Annuario 2019*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 91 ss.

³³ Sul punto si rimanda a E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza: Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2022.

A conferire rilevanza alla trasparenza in Italia è stata in larga misura la centralità che gli obblighi di pubblicazione come forma di rilascio proattivo delle informazioni hanno assunto nella politica di prevenzione della corruzione³⁴. Un indicatore della centralità degli obblighi di pubblicazione è rappresentato dal conferimento all'ANAC del potere di vigilare sul loro adempimento, sanzionando la mancata o incompleta pubblicazione in alcuni casi specifici anche a seguito dei ricorsi dei cittadini riferiti al mancato accoglimento delle richieste di accesso civico semplice. Per le altre forme di trasparenza, invece, non è stata prevista un'analoga attività di vigilanza. Nel caso dell'accesso civico generalizzato a spiccare è il mancato riconoscimento dell'ANAC come *oversight body* cui i cittadini possano ricorrere avverso le determinazioni adottate dalle amministrazioni concernenti il diritto di accesso³⁵. Tale lacuna è messa in rilievo dal *Global Right to Information Rating* che misura l'accessibilità del patrimonio informativo pubblico sulla base di quanto previsto dalle norme di 136 paesi³⁶. L'adozione del d.lgs. n. 33 del 2013 e del d.lgs. n. 97 del 2016, infatti, non ha determinato un netto miglioramento della posizione in graduatoria dell'Italia che è passata dal 78esimo al 66esimo posto nel periodo 2011-2022.

In particolare, l'Italia continua a far registrare bassi valori in prospettiva comparata con riferimento ai ricorsi contro le determinazioni delle amministrazioni, alle sanzioni e alla promozione dell'istituto dell'accesso generalizzato. Si tratta degli ambiti tipicamente presidiati dagli *oversight*

³⁴ Sulla centralità degli obblighi di pubblicazione nel sistema italiano si veda E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Diritto Amministrativo*, 24, 2016, p. 579 ss. In prospettiva comparata, il rischio che la spinta impressa dalle tecnologie digitali alla trasparenza proattiva sottragga risorse per l'attuazione del FOIA è paventato da D. BERLINER, A. INGRAMS e S.J. PIOTROWSKI, *The Future of FOIA in an Open Government World*, in *Villanova Law Review*, 63, 2019, p. 867 ss. Il caso italiano evidenzia come tale rischio sia più alto nei contesti dove leggi ispirate al FOIA sono state introdotte con ritardo.

³⁵ Questa lacuna è evidenziata da M. SAVINO, *Il FOIA italiano: La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2016, p. 593 ss.

³⁶ Sulla metodologia impiegata da una rete di attivisti per produrre il *Global Right to Information Rating* si veda T. MENDEL, *The Fiftieth Anniversary of the Freedom of Information Act: How it Measures up Against International Standards and Other Laws*, in *Communication Law and Policy*, 21, 2016, p. 465 ss.

body nei paesi dove questi enti sono stati introdotti³⁷. Va anche evidenziato che la regolazione dell'accesso civico generalizzato da parte dell'ANAC è ulteriormente indebolita dalla mancata attribuzione delle competenze in materia di protezione dei dati personali a differenza di quanto avviene nei paesi, come ad esempio il Regno Unito, dove la funzione di *oversight body* è svolta dall'*Information Commissioner* che offre indirizzi alle amministrazioni relativamente al bilanciamento tra trasparenza e privacy.

Per quanto riguarda gli open data, è mancata qualsiasi forma di collegamento tra l'apertura delle banche dati e la politica di prevenzione della corruzione. L'apertura delle banche dati è stata realizzata come una dimensione della più ampia politica di digitalizzazione del settore pubblico italiano senza alcun coinvolgimento dell'ANAC con riferimento non solo alla vigilanza ma anche all'offerta di indirizzi alle amministrazioni³⁸. Ciò può risultare sorprendente alla luce dell'enfasi posta dalle organizzazioni internazionali sulla diffusione dei dati aperti all'interno della più ampia agenda dell'open government³⁹. Le organizzazioni internazionali, però, privilegiano un modello centralizzato di trasparenza proattiva molto diverso da quello su cui poggia la politica di prevenzione della corruzione in Italia. A differenza di quanto avviene in molti paesi avanzati in cui la pubblicazione dei dati è accentrata in portali tematici, in Italia è diventato dominante il modello decentralizzato che rilascia molteplici categorie di informazione sui siti istituzionali delle singole amministrazioni⁴⁰.

³⁷ La letteratura sul contributo degli *oversight body* all'attuazione delle disposizioni in materia di accesso alle informazioni è passata in rassegna da S. HOLSEN e M. PASQUIER, *More Power to You? A Case Against Binding Decisions as the Ultimate Access to Information Enforcement Tool*, in *Administration & Society*, 51, 2019, p. 34 ss.

³⁸ Sugli open data in Italia si rimanda a F. DI MASCO, *Miti e realtà degli open data in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2017, p. 399 ss. Nel caso degli open data, indirizzi e linee guida sono stati forniti alle pubbliche amministrazioni dall'Agenzia per l'Italia Digitale e dalle strutture al servizio dei commissari per l'attuazione dell'agenda digitale di turno.

³⁹ Sulla diffusione dei portali che pubblicano open data sotto la spinta delle iniziative internazionali per l'amministrazione aperta si veda R.P. LOURENÇO, *An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability*, in *Government Information Quarterly*, 32, 2015, p. 323 ss.

⁴⁰ Il ruolo limitato della pubblicazione su portali nel sistema della trasparenza in Italia è evidenziato da P. FALLETTA, *La trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione dei contenuti informativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 71, 2021,

Il carattere recessivo del modello centralizzato priva il sistema italiano di due benefici: il primo riguarda l'attività di vigilanza che risulta più difficile in assenza dell'invio elettronico delle informazioni al centro; il secondo concerne l'onere della raccolta di dati comparabili che viene scaricato sugli utenti, rendendo così meno efficace il controllo sociale dal basso. I limiti del modello italiano risultano evidenti se si compara la dispersione in migliaia di siti istituzionali delle dichiarazioni rese ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013 con la pubblicazione di una sola banca dati nel portale dell'HATVP in Francia. I limiti del modello centralizzato affliggono anche la pubblicazione dei registri che riportano le richieste di accesso civico presentate alle amministrazioni⁴¹. Anche in questo caso la dispersione dei registri su migliaia di siti istituzionali in Italia appare molto meno efficace della pubblicazione in formato open data di un unico registro nazionale presso la piattaforma nazionale della trasparenza in Messico⁴².

Nonostante questi limiti, il sistema imperniato sugli obblighi di pubblicazione ha determinato un vero e proprio cambio di paradigma, imponendo il rilascio di una notevole quantità di informazioni. L'ampiezza del sistema italiano di trasparenza proattiva è stata apprezzata anche dalle organizzazioni internazionali, le cui rilevazioni però tendono a

p. 559 ss. I limiti del modello decentralizzato dominante in Italia sono invece messi in luce da F. CAPORALE, *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 71, 2021, p. 853 ss.

⁴¹ Le indicazioni operative sulla pubblicazione dei registri degli accessi sono state elaborate da ANAC (delibere nn. 309 e 310 del 2016) e Dipartimento della funzione pubblica (circolari n. 2 del 2017 e n. 1 del 2019).

⁴² I risultati di una ricerca condotta su un campione di Comuni italiani hanno evidenziato diffuse carenze nella pubblicazione dei registri e delle altre informazioni relative all'accesso civico generalizzato. Sul punto, si rimanda a L. CICATELLO et al., *Exploring FOI publicity patterns: The case of Italian municipalities*, in *Government Information Quarterly*, 39, 2022, 101678. Il caso messicano, invece, spicca per la pubblicazione di un registro centralizzato degli accessi che viene utilizzato dalle ricerche sul comportamento dei cittadini e delle amministrazioni. Sul caso messicano, si vedano D. BERLINER, B.E. BAGOZZI e B. PALMER-RUBIN, *What Information Do Citizens Want? Evidence from One Million Information Requests in Mexico*, in *World Development*, 109, 2018, p. 222 ss. L'elaborazione di dati sull'andamento delle richieste di accesso è resa possibile anche negli Stati Uniti dove è stato allestito un portale dedicato al FOIA le cui caratteristiche sono richiamate da K. ABOUJASSI e T. NABATCHI, *A Snapshot of FOIA Administration: Examining Recent Trends to Inform Future Research*, in *The American Review of Public Administration*, 49, 2019, p. 21 ss.,

privilegiare l'introduzione formale di obblighi, trascurando il fatto che non è stato sufficiente adottare norme per assicurare un adeguato livello di qualità dei dati pubblicati sui siti istituzionali.

La letteratura internazionale sulla trasparenza proattiva aiuta a identificare i fattori che hanno ostacolato la pubblicazione di dati di buona qualità⁴³. Il primo ordine di fattori riguarda la capacità delle amministrazioni di offrire dati. Questa capacità è stata fiaccata da alcuni fattori di contesto come la storica frammentazione del sistema amministrativo, il basso livello di maturità della digitalizzazione e la diffusa carenza di competenze nel pubblico impiego acuita dai tagli adottati in risposta alla crisi del debito sovrano. A questi fattori di contesto si è aggiunta la scelta di spingere la trasparenza dall'alto attraverso la vigilanza dell'ANAC su un novero estremamente ampio di amministrazioni senza costruire capacità dal basso attraverso la formazione e lo scambio delle buone pratiche⁴⁴. Il secondo ordine di fattori rilevanti per la pubblicazione dei dati riguarda la capacità dei cittadini di richiedere informazioni. Come si evince dal basso numero delle richieste di accesso civico, la domanda sociale di trasparenza è rimasta bassa anche in ragione della sostanziale assenza di iniziative delle pubbliche amministrazioni volte a promuovere l'utilizzo delle forme di accesso⁴⁵. Contribuisce a deprimere la domanda sociale di trasparenza anche l'eccessiva attenzione prestata dagli obblighi di pubblicazione ai fattori di input a scapito del rilascio di dati sull'output, con particolare riferimento al livello di qualità dei servizi⁴⁶.

⁴³ Una rassegna della letteratura sulle determinanti della pubblicazione dei dati è offerta da J. ZAGRAPAN e P. SPÄČ, *Factors of Proactive Disclosure of Information at the Local Level*, in *Public Performance & Management Review*, 45, 2022, p. 1346.

⁴⁴ L'efficacia delle strategie che combinano approccio top-down e bottom-up alla trasparenza è evidenziata da G. PIÑA e C. AVELLANEDA, *Central Government Strategies to Promote Local Governments' Transparency: Guidance or Enforcement?*, in *Public Performance & Management Review*, 42, 2019, p. 357 ss.

⁴⁵ In prospettiva comparata, la centralità delle iniziative a sostegno della domanda di trasparenza è sottolineata da S. SCHNELL, *Vision, Voice, and Technology: Is There a Global "Open Government" Trend?*, in *Administration & Society*, 52, 2020, p. 1593 ss.

⁴⁶ L'ipotesi relativa allo scarso interesse dei cittadini per obblighi di pubblicazione che non fanno luce su cosa sia prodotto dalle pubbliche amministrazioni è avanzata da M. CUCCINIELLO e G. NASI, *Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency?*, in *International Journal of Public Administration*, 37, 2014, p. 911 ss.

4. *Anticorruzione e regolazione della politica in prospettiva comparata*

Le valutazioni delle organizzazioni internazionali hanno evidenziato la carenza in Italia di strumenti volti a ridurre la vulnerabilità ai rischi di corruzione della classe politica. Nello specifico, il caso italiano esibisce un basso grado di conformità agli standard internazionali rispetto ad alcuni ambiti quali il finanziamento della politica, la regolazione del lobbying e la disciplina del conflitto di interessi in capo ai detentori di incarichi politici⁴⁷.

Per quanto riguarda il finanziamento della politica, l'abolizione dei rimborsi elettorali da parte del governo Letta con il decreto-legge n. 149 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 13 del 2014, ha aperto la strada all'affermazione in Italia di un modello di finanziamento basato sulle donazioni private che risulta assente in larga parte delle democrazie europee⁴⁸. Questo modello è poco diffuso a livello internazionale perché si ritiene che esso indebolisca i partiti politici come organizzazioni collettive, esponendo i candidati alle cariche elettive al rischio di subire l'influenza degli interessi privati capaci di offrire le risorse da impiegare nelle campagne elettorali⁴⁹. Il drastico calo delle risorse pubbliche a

⁴⁷ Si noti che il ritardo dell'Italia in prospettiva comparata con riferimento alla regolazione della politica è stato evidenziato non solo da GRECO e Commissione europea nei documenti che vengono citati nelle note seguenti ma anche dalle Nazioni Unite nella valutazione relativa all'attuazione delle disposizioni della convenzione di Merida. Sul punto, si rimanda a UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Country Review Report of Italy: Review by the United States of America and Sierra Leone of the implementation by Italy of Chapter II (articles 5-14) and Chapter V (articles 51-59) of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021*, 2019.

⁴⁸ Sull'affermazione del modello plutocratico di finanziamento della politica in Italia si veda D.R. PICCIO (a cura di), *Il finanziamento alla politica in Italia: Dal passato alle prospettive future*, Carocci, Roma, 2018. Sugli approcci alla regolazione del finanziamento della politica in prospettiva comparata si rimanda a K.H. NASSMACHER, *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*, Baden-Baden, Nomos, 2009. Il finanziamento della politica poggia sostanzialmente sulle donazioni private anche nel Regno Unito dove gli obblighi di rendicontazione e di trasparenza sono fatti valere da meccanismi di controllo giudicati dagli osservatori internazionali più efficaci di quelli presenti in Italia.

⁴⁹ Il finanziamento pubblico rende meno permeabili i partiti alla pressione degli interessi privati e scoraggia la ricerca di finanziamenti illeciti a patto che siano assicurati meccanismi di controllo efficaci. Questi ultimi sono mancati nel periodo precedente all'adozione della legge n. 13 del 2014 come evidenziato da GRECO, *Third Evaluation Round: Evaluation Report on Italy Transparency of Party Funding*, Strasbourg, Group of State against Corruption, 2012. Per una rassegna della letteratura sulle relazioni tra corruzione e forme di finanziamento della politica si rimanda a S. POWER, *Party Funding and Corruption*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020.

disposizione dei partiti ha contribuito a rafforzare i canali alternativi di raccolta del sostegno economico tra cui spiccano le fondazioni collegate a singoli esponenti politici. Queste ultime sono state al centro di inchieste giudiziarie che hanno alzato il livello di allarme circa le implicazioni per la lotta alla corruzione del finanziamento della politica basato su donazioni private. A giudicare dai giudizi severi espressi dalle organizzazioni internazionali con riferimento alla disciplina del finanziamento della politica a oggi vigente, la vulnerabilità al rischio di corruzione dei candidati alle cariche elettive è rimasta alta anche dopo l'adozione della legge n. 3 del 2019 e del decreto legge n. 34/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 58 del 2019, che hanno rafforzato gli obblighi di trasparenza e rendicontazione posti in capo a fondazioni, associazioni e comitati⁵⁰. Questi interventi, infatti, non sono valsi a superare il principale aspetto critico della regolazione del finanziamento della politica in Italia che, a giudizio delle organizzazioni internazionali, consiste nella debolezza dei meccanismi di controllo⁵¹.

Con riferimento alla regolazione del lobbying, nel corso degli ultimi anni è aumentata la pressione delle organizzazioni internazionali sugli Stati membri relativamente all'introduzione negli ordinamenti nazionali di strumenti quali la registrazione degli interessi organizzati in banche date accessibili, il tracciamento del coinvolgimento degli interessi organizzati nel processo legislativo (c.d. "legislative footprint") e la pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i detentori di

⁵⁰ Le valutazioni più recenti delle organizzazioni internazionali in merito alla regolazione del finanziamento della politica in Italia sono riportate in GRECO, *Third Evaluation Round: Second Addendum to the Second Compliance Report on Italy*, Strasbourg, Group of State against Corruption, 2019; Commissione europea, *2022 Rule of Law Report: Country chapter on the rule of law situation in Italy*, Luxembourg, European Commission, 2022. La riluttanza del sistema politico italiano a conformarsi alle indicazioni del GRECO che mettono in discussione la storica debolezza dei meccanismi di controllo appare in linea con i risultati della ricerca condotta in prospettiva comparata da V. SMIRNOVA, *Why make political finance transparent? Explaining the Group of States against Corruption (GRECO)'s success in reforming national political finance regulation*, in *European Political Science Review*, 10, 2018, p. 565 ss.

⁵¹ Sulla debolezza dei meccanismi di controllo come tratto distintivo della regolazione della politica in Italia si rimanda a F. DI MASCO e D.R. PICCIO, *La regolazione dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 65, 2015, p. 379 ss.

incarichi pubblici e i rappresentanti degli interessi organizzati⁵². In Italia alcuni di questi strumenti sono stati introdotti solo spontaneamente in alcune amministrazioni dato che i numerosi disegni di legge proposti nel corso degli ultimi anni non sono riusciti a tradursi in provvedimenti capaci di fare luce sull'influenza delle decisioni pubbliche da parte dei rappresentanti degli interessi organizzati⁵³. In questo caso, però, non può farsi riferimento a una presunta anomalia dell'Italia perché solo in poche democrazie avanzate, da ultimo la Germania, è stata introdotta una disciplina organica dell'attività di lobbying⁵⁴.

Riguardo alla disciplina del conflitto di interessi in capo ai detentori di incarichi politici, le organizzazioni internazionali hanno evidenziato la frammentazione dei regimi che si applicano, rispettivamente, ai membri delle assemblee elettive e alle cariche esecutive ai diversi livelli di governi. Il Parlamento, in particolare, continua a scontare la scarsa trasparenza delle dichiarazioni patrimoniali dei propri membri e l'assenza di quadro organico e rigoroso di norme effettivamente applicabili in materia di conflitto di interessi, a dispetto nelle reiterate sollecitazioni del GRECO⁵⁵. Una ulteriore significativa lacuna concerne l'assenza di una regolazione organica del *pantouflage* con riferimento ai detentori di incarichi politici e ai loro più stretti collaboratori volta a ridurre i rischi connessi al fenomeno delle "revolving doors" che rappresenta la sfida più grande

⁵² Per una rassegna delle iniziative portate avanti dagli Stati membri dell'OCSE nell'ambito della regolazione del lobbying si rimanda a OECD, *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Paris, OECD Publishing, 2021. Un inquadramento analitico della regolazione del lobbying in prospettiva comparata è invece offerto da R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY e M. CREPAZ, *Regulating lobbying: A global comparison*, Manchester, Manchester University Press, 2019.

⁵³ Le lacune della regolazione del lobbying in Italia vengono inquadrate nell'ambito del contesto più ampio della disciplina dell'attività amministrativa e anticorruzione da E. CARLONI, *Assenze e supplenze: La regolazione del lobbying tra disciplina dell'attività amministrativa e anticorruzione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2022, p. 649 ss.

⁵⁴ Sul ritardo della regolazione del lobbying in buona parte dei paesi europei si veda S. SASSI, *La regolamentazione del lobbying negli Stati dell'UE, tra assonanze e divergenze*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2022, p. 547 ss.

⁵⁵ Si vedano al riguardo le raccomandazioni contenute in GRECO, *Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Addendum to the Second Compliance Report*, Strasbourg, Group of States against Corruption, 2022.

per la regolazione del conflitto di interessi secondo un recente rapporto commissionato dal Parlamento europeo⁵⁶.

5. La prevenzione della corruzione nel contesto del rapporto tra politica e amministrazione

I risultati delle ricerche sull'impatto delle misure di prevenzione della corruzione tendono a mettere in discussione l'efficacia delle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali⁵⁷. In primo luogo, i risultati di queste ricerche convergono con riferimento alla limitata efficacia delle autorità anticorruzione. In secondo luogo, non ci sono risultati univoci relativamente all'efficacia delle altre misure di prevenzione della corruzione raccomandate dalle organizzazioni internazionali. A emergere con chiarezza, invece, è la rilevanza dei contesti istituzionali entro cui sono calati gli strumenti di prevenzione della corruzione. In altri termini, questi strumenti sortiscono gli effetti attesi solo in presenza di condizioni abilitanti quali oneri burocratici ridotti, burocrazie professionali, magistratura e media indipendenti, diffusa capacità dei cittadini di impiegare le nuove tecnologie digitali⁵⁸.

In questa sede ci si limita a offrire un resoconto di alcuni fattori del contesto italiano che minano una rilevante condizione abilitante per le politiche di prevenzione della corruzione quale il livello di professionalizzazione delle burocrazie⁵⁹. In particolare, spiccano le implicazioni per la lotta alla corruzione delle forme con le quali si articola il rapporto tra politica e amministrazione. Si ritiene, infatti, che i rischi di corruzione siano più bassi nei contesti dove il potere di nomina dei burocrati da parte dei politici sia vincolato da norme e prassi ispirate ai principi del

⁵⁶ Si rimanda a C. DEMMKE, M. PAULINI, J. AUTIONIEMI e F. LENNER, *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU-Member States*, Brussels, European Parliament, 2020.

⁵⁷ Per una rassegna di questi studi si vedano J. GANS-MORSE et al., *Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works*, in *World Development*, 105, 2018, p. 171 ss.

⁵⁸ Sul punto, si vedano A. MUNGIU-PIPPIDI e R. DADASOV, *When do anticorruption laws matter? The evidence on public integrity enabling contexts*, in *Crime, Law and Social Change*, 68, 2017, p. 387 ss.

⁵⁹ Per un resoconto degli studi su corruzione e professionalizzazione delle burocrazie si vedano J. MEYER-SÄHLING, K.S. MIKKELSEN e C. SCHUSTER, *Civil service management and corruption: What we know and what we don't*, in *Public Administration*, 96, 2018, p. 276 ss.

merit-system⁶⁰. Considerato l'alto livello di politicizzazione delle burocrazie in Italia, si può ipotizzare che l'esposizione ai rischi di corruzione sia rimasta alta in un contesto caratterizzato dal fallimento delle riforme volte a realizzare il principio della distinzione tra politica e amministrazione⁶¹. Nel corso del decennio appena trascorso non sono state introdotte significative novità con riferimento all'ambito che più mostra l'assenza della distinzione tra politica e amministrazione in Italia, vale al dire il sistema delle nomine dirigenziali, in cui la distribuzione degli incarichi è rimessa in via esclusiva alla scelta politica con criteri alquanto opachi⁶². Un altro ambito del rapporto tra politica e amministrazione in cui non sono stati ravvisati significativi progressi è quello che riguarda il ruolo degli uffici di diretta collaborazione quali strutture di *policy advice* radicate nei paesi come l'Italia che afferiscono alla tradizione amministrativa napoleonica⁶³. La comparsa di tali strutture in paesi afferenti ad altre tradizioni amministrative ha suscitato l'allarme delle organizzazioni internazionali circa l'aumento dei rischi di corruzione dovuto alla presenza di figure

⁶⁰ Sui rapporti tra corruzione e politicizzazione delle burocrazie si vedano, tra gli altri, C. DAHLSTRÖM e V. LAPUENTE, *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; C. DAHLSTRÖM e V. LAPUENTE, *Comparative Bureaucratic Politics*, in *Annual Review of Political Science*, 25, 2022, p. 43 ss. Al merit-system viene associato un livello più alto di autonomia dei burocrati che li porta anche a non accogliere le richieste improprie avanzate dai politici. Sul punto, si rimanda a C.A. COOPER, *Encouraging civil servants to be frank and fearless: Merit recruitment and employee voice*, in *Public Administration*, 96, 2018, p. 721 ss. Alcuni studi empirici hanno rilevato un livello più basso di esposizione ai rischi di corruzione nel settore dei contratti pubblici nei contesti dove sono presenti burocrazie professionali. A tal riguardo, si vedano N. CHARRON, C. DAHLSTRÖM, M. FAZEKAS e V. LAPUENTE, *Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes*, in *Journal of Politics*, 79, 2017, p. 89 ss.

⁶¹ Una rilevazione del livello di politicizzazione delle burocrazie italiane in prospettiva comparata è offerta da F. DI MASCO, *Partiti e Stato in Italia: Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*, Bologna, Il Mulino, 2012.

⁶² Sulla distribuzione degli incarichi dirigenziali ispirata a criteri fiduciari si rimanda a L. CASINI, *Politica e amministrazione: "The Italian Style"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2019, p. 13 ss.

⁶³ Sul diverso ruolo che storicamente le strutture di *policy advice* hanno rivestito nelle diverse tradizioni amministrative, si veda C.A. COOPER, *Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions*, in *International Journal of Public Administration*, 44, 2021, p. 564 ss. Un'analisi del ruolo delle strutture di *policy advice* in alcune democrazie avanzate è riportata nel volume di R. SHAW e C. EICHBAUM (a cura di), *Ministers, Minders and Mandarins: An International Study of Relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies*, Cheltenham, Elgar, 2018.

di interfaccia tra politica e amministrazione cui spesso non si applicano rigorose misure in materia di trasparenza e regolazione del conflitto di interessi⁶⁴. Questo allarme, ad esempio, ha spinto il GRECO a includere nella rilevazione condotta nel corso del quinto ciclo di valutazione delle politiche anticorruzione alcuni quesiti relativi alla presenza di misure di prevenzione applicate alle figure che operano all'interno degli uffici di diretta collaborazione⁶⁵. Ad oggi non è nota la valutazione riferita all'Italia ma è plausibile ritenere che l'esclusione dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione dal regime di trasparenza più restrittivo che comprende la pubblicità di cui alla lettera f) del d.lgs. n. 33 del 2013, abbinata alla carenza di norme volte a regolare il conflitto di interessi in capo a questi soggetti, non venga giudicata pienamente conforme alle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali⁶⁶.

6. *La trasformazione digitale come nuova frontiera dell'anticorruzione*

Nel corso degli ultimi decenni l'emersione delle tecnologie digitali è stata considerata dagli studiosi e dagli operatori come un fattore da impiegare nella lotta alla corruzione⁶⁷. La letteratura che si è andata consolidando sul tema, però, fa ricorso in larga misura a metodi quantitativi che rilevano

⁶⁴ Si veda OECD, *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*, Paris, OECD Publishing, 2011. Alla luce delle ricerche internazionali condotte sulle strutture di policy advice, l'Italia emerge come uno dei casi in cui è più penetrante l'influenza esercitata da queste strutture nei processi decisionali. Sul percorso storico che ha portato al consolidamento di uffici di diretta collaborazione pletorici si vedano G. MELIS e A. NATALINI, *Nascita, ascesa (e declino?) dei gabinetti ministeriali 1861-2018*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2020, p. 639 ss.

⁶⁵ Si rimanda a GRECO, *Fifth Evaluation Round Questionnaire: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, Group of State against Corruption, Strasbourg, 2017.

⁶⁶ Sull'esclusione dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione dal regime più restrittivo di trasparenza si rimanda alla determinazione n. 241 del 2017 adottata dall'ANAC. Va segnalata anche l'assenza di informazioni riguardo all'efficacia delle norme introdotte dalla legge n. 190 del 2012 con riferimento agli incarichi extragiudiziari dei magistrati cui viene regolarmente attribuita larga parte delle funzioni di vertice all'interno degli uffici di diretta collaborazione. Queste norme, peraltro, non hanno contribuito a ridurre la frammentazione della disciplina degli incarichi extragiudiziari dei magistrati come evidenziato da E.A. APICELLA, *Gli incarichi extragiudiziari di magistrati ed avvocati dello Stato*, in B.G. MATTARELLA e M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, p. 323 ss.

⁶⁷ La letteratura su digitalizzazione e anticorruzione è passata in rassegna da I. ADAM e M. FAZEKAS, *Are emerging technologies helping win the fight against corruption? A review of the state of evidence*, in *Information Economics and Policy*, 57, 100950.

l'associazione tra l'impiego delle tecnologie digitali nel settore pubblico e la diffusione della corruzione⁶⁸. La carenza di studi di caso in prospettiva comparata rende difficile individuare dei modelli che possano fungere da riferimento per abbinare determinate soluzioni tecnico-organizzative a specifici contesti istituzionali. Nel complesso, anche i risultati degli studi quantitativi sull'impatto della digitalizzazione del settore pubblico in termini di riduzione della corruzione hanno evidenziato la rilevanza dei contesti istituzionali entro cui gli strumenti tecnologici vengono calati⁶⁹. In altri termini, la trasformazione digitale non sortisce effetti significativi sulla diffusione della corruzione in quei contesti dove le burocrazie non sono professionali e dove gli attori della società civile non sono in grado di sfruttare le opportunità offerte dai moderni dispositivi tecnologici. Questi risultati hanno implicazioni rilevanti per il caso italiano dove, a differenza di quanto raccomandato dagli studi sull'impatto della trasformazione digitale come strumento di lotta anticorruzione, la politica di digitalizzazione del settore pubblico non è stata raccordata con la più ampia politica di riforma amministrativa⁷⁰. Il risultato è stato quello di diffondere strumenti tecnologici senza riorganizzare al contempo processi e competenze, determinando nei fatti una netta distanza tra le norme in materia di digitalizzazione e la realtà caratterizzata da arretratezza tecnologica di larga parte delle pubbliche amministrazioni. La letteratura in materia ha anche evidenziato come l'impiego delle tecnologie digitali sia influenzato dall'approccio teorico preso a riferimento

⁶⁸ Per una rassegna aggiornata degli studi quantitativi sull'impatto della digitalizzazione come misura anticorruzione si rimanda a C. CASTRO e I.C. LOPES, *E-Government as a Tool in Controlling Corruption*, in *International Journal of Public Administration*, 2022, di prossima pubblicazione, <https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2076695>

⁶⁹ La rilevanza dei fattori istituzionali che moderano l'effetto della digitalizzazione in termini di riduzione della corruzione è stata evidenziata, tra gli altri, da T. NAM, *Examining the anti-corruption effect of e-government and the moderating effect of national culture: A cross-country study*, in *Government Information Quarterly*, 35, 2018, p. 273 ss.; C.H. PARK e K. KIM, *E-government as an anti-corruption tool: panel data analysis across countries*, in *International Review of Administrative Sciences*, 86, 2020, p. 691 ss.

⁷⁰ Per una disamina delle politiche di digitalizzazione del settore pubblico in Italia si vedano, tra gli altri, E. CARLONI, *Algoritmi su carta: Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, 25, 2019, p. 363 ss.; A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2022, p. 95 ss.

dalla lotta alla corruzione⁷¹. In quei casi dove la strategia anticorruzione poggia sull'approccio del principale-agente l'enfasi è caduta sull'automazione dei procedimenti e sull'offerta di servizi pubblici online che riducono le opportunità per comportamenti opportunistici dei funzionari pubblici⁷². Negli altri casi dove viene preso a riferimento l'approccio che tratta la lotta anticorruzione come un problema di azione collettiva, l'attenzione è caduta sugli strumenti che meglio si prestano a mobilitare dipendenti pubblici e cittadini nella lotta alla corruzione, aiutandoli a segnalare casi di corruzione o di mancato adempimento degli obblighi in materia di anticorruzione nonché a condividere idee ed esperienze in modo da aumentare l'intensità della pressione che viene ad esercitarsi dal basso rispetto a istituzioni afflitte dal malaffare⁷³.

Fatta eccezione per il ricorso alle piattaforme per la segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti pubblici, in Italia gli strumenti digitali per la mobilitazione collettiva contro la corruzione hanno conosciuto una diffusione limitata in analogia con quanto avvenuto negli altri paesi. Ciò è dovuto all'enfasi posta dalla politica internazionale per l'integrità sulla corruzione come problema da affrontare riducendo la discrezionalità dei dipendenti pubblici. Inoltre, l'introduzione di strumenti digitali che supportano l'approccio del principale-agente può essere ridotta a una questione di carattere tecnico-organizzativo. Nel caso degli strumenti a supporto della mobilitazione collettiva, invece, non basta allestire piattaforme ma occorre anche costruire capacità diffusa nella società di utilizzo di tali strumenti⁷⁴.

⁷¹ Sui fondamenti teorici degli strumenti digitali anticorruzione si veda N. Kossow, *Digital anti-corruption: Hopes and challenges*, in A. MUNGIU-PIPPIDI e P.M. HEYWOOD (a cura di), *A research agenda for studies on corruption*, Cheltenham Edward Elgar, 2020, p. 146 ss.

⁷² Per un inquadramento teorico delle tecnologie digitali a supporto dell'approccio principale-agente, si vedano V. KALENSIKAITĖ, M.I. NESHKOVA e S. GANAPATI, *Parsing the impact of E-government on bureaucratic corruption*, in *Governance*, 2022, di prossima pubblicazione, <https://doi.org/10.1111/gove.12707>.

⁷³ Sugli strumenti digitali per la mobilitazione collettiva contro la corruzione si vedano N. Kossow e R.M.B. KUKUTSCHKA, *Civil society and online connectivity: controlling corruption on the net?*, in *Crime, Law & Social Change*, 68, 2017, p. 459 ss.

⁷⁴ In merito alla complessità dei progetti di innovazione digitale a sostegno della mobilitazione collettiva contro la corruzione si rimanda a D. ZINBAUER, *Crowdsourced Corruption Reporting*, in *Policy & Internet*, 7, 2015, p. 1 ss.

Recentemente, la diffusione di nuovi strumenti come i big data e l'intelligenza artificiale ha suscitato aspettative anche nell'ambito dell'anticorruzione. Si ritiene che le crescenti capacità di apprendimento delle macchine possano contribuire al consolidamento dell'approccio "data-driven" all'anticorruzione in cui l'interscambio tra le banche dati consente di rilevare anomalie, profili di rischio e inadempimenti⁷⁵. Questo approccio, ad esempio, potrebbe offrire un contributo particolarmente rilevante nell'ambito della verifica delle dichiarazioni che vengono rese dai detentori di incarichi ai sensi delle norme in materia di regolazione del conflitto di interessi. Fatta eccezione per l'ambito dei contratti pubblici, però, sono finora pochi i casi di soluzioni "data driven" sviluppate in funzione di prevenzione della corruzione⁷⁶.

Ciò non sorprende se si considera come finora l'introduzione di big data e intelligenza artificiale in ogni ambito del settore pubblico sia stata rallentata, non solo in Italia ma anche nelle altre democrazie avanzate, da fattori quali: il basso livello di maturità dei sistemi informativi e la scarsa qualità dei dati pubblici; la frammentazione delle banche dati e la riluttanza delle amministrazioni a scambiare dati; la diffusione ancora limitata di competenze digitali nel pubblico impiego; l'incertezza che persiste con riferimento alla regolazione degli strumenti di *data analytics*⁷⁷. In assenza di un intervento ad ampio spettro volto a rimuovere tali fattori, è improbabile che l'approccio "data-driven" possa informare la politica di prevenzione della corruzione in Italia e altrove.

⁷⁵ Sul punto si rimanda a M.S.M. LIMA e D. DELEN, *Predicting and explaining corruption across countries: A machine learning approach*, in *Government Information Quarterly*, 37, 2020, 101407.

⁷⁶ I progressi nell'ambito dei contratti pubblici sono riferiti all'integrazione delle banche dati utili al calcolo di indicatori di rischio di corruzione perseguita dal progetto dell'ANAC "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza" finanziato dal Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

⁷⁷ Sugli ostacoli al pieno utilizzo di big data e intelligenza artificiale si vedano M. SIMONCINI, *L'agire provvedimento dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione tecnologica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2021, pp. 529 ss.; M. TRESCA, *Big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della pubblica amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2021, p. 545 ss. Sulle incertezze che affliggono la regolazione dell'impiego dell'intelligenza artificiale in Europa si rimanda a D. MARTIRE, *Intelligenza artificiale e Stato costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2022, p. 397 ss.

7. Conclusioni

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti restituisce un quadro caratterizzato dal recepimento selettivo della politica internazionale per l'integrità in Italia. In estrema sintesi, in Italia si è andato consolidando un sistema imperniato sull'ANAC in cui politici sregolati guidano amministrazioni che sono chiamate a dare attuazione a un denso corpo di misure di prevenzione della corruzione. La riluttanza della classe politica italiana a recepire le raccomandazioni internazionali che la interessano più da vicino non è sorprendente. Come evidenziato dalla letteratura internazionale, molto spesso la classe politica usa le riforme anticorruzione come segnale simbolico da lanciare in risposta alle sollecitazioni delle organizzazioni internazionali e delle formazioni domestiche (partiti, associazioni e movimenti) che si battono per l'integrità. Ciò implica che le raccomandazioni internazionali vengono recepite solo nella misura in cui esse non mettano a repentaglio le prerogative della classe politica. A volte l'adozione degli strumenti raccomandati dalle organizzazioni internazionali apre la strada a nuove riforme sotto la spinta di attori che sanno sfruttare l'allarme sociale per la corruzione in modo tale da alzare la posta in gioco, chiedendo alla classe politica di lanciare segnali più credibili attraverso l'introduzione di misure più rigorose⁷⁸. Un percorso siffatto ha caratterizzato la traiettoria del sistema di prevenzione della corruzione nel periodo 2014-2019 quando la credibilità di cui ha goduto l'allora Presidente dell'ANAC Raffaele Cantone ha rappresentato la risorsa cruciale per il consolidamento dei poteri dell'autorità anticorruzione⁷⁹. Come insegna la letteratura focalizzata su questo tipo di enti, l'attivismo della leadership delle autorità anticorruzione conduce a progressi disorganici e provvisori che restano esposti alla volatilità delle dinamiche della competizione politica. Sulla falsariga di quanto previsto dalla letteratura internazionale, il consolidamento dell'autorità anticorruzione non può dirsi organico in Italia dove, peraltro, i progressi del sistema

⁷⁸ Questa è l'ipotesi al centro della ricerca di S. SCHNELL, *Cheap talk or incredible commitment? (Mis)calculating transparency and anti-corruption*, in *Governance*, 31, 2018, p. 415 ss.

⁷⁹ Sul rafforzamento dell'ANAC durante la Presidenza Cantone si rimanda a F. DI MASCO, M. MAGGETTI e A. NATALINI, *Exploring the Dynamics of Delegation Over Time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies (2003–2016)*, in *Policy Studies Journal*, 48, 2020, p. 367 ss.

di prevenzione della corruzione nel periodo 2014-2019 non sono stati tali da colmare le lacune storiche relative alla regolazione dei conflitti d'interesse in capo agli esponenti della classe politica.

A rendere selettivo il recepimento della politica internazionale per l'integrità in Italia non è stata solo la mancata adozione di misure di regolazione della classe politica. Le norme adottate in risposta alle raccomandazioni internazionali hanno conosciuto un percorso di attuazione che molto spesso non è riuscito a cambiare i comportamenti degli attori del sistema politico-amministrativo, come evidenziato dalla frequenza del mancato assolvimento degli obblighi di trasparenza. Gli esiti delle ricerche condotte a livello internazionale inducono a ritenere poco probabile che gli strumenti di prevenzione della corruzione sortiscano effetti tangibili in assenza di condizioni abilitanti come la presenza di burocrazie professionali. La principale lacuna da colmare nel sistema italiano riguarda l'assunzione di responsabilità da parte della classe politica, che è chiamata non solo a regolare i propri esponenti, ma anche a incastonare la delega di competenze all'ANAC all'interno di una più ampia cornice strategica. L'obiettivo di questa strategia dovrebbe essere quello di conseguire progressi sul fronte delle condizioni abilitanti per la lotta alla corruzione senza le quali anche le aspettative suscitate dalla trasformazione digitale sono destinate a rimanere deluse. All'interno di questa cornice strategica sarebbe anche più facile razionalizzare i controlli, potenziando le sinergie tra l'ANAC e gli altri organismi a presidio dell'integrità. La collaborazione tra le autorità anticorruzione e questi organi, infatti, rappresenta un fattore molto rilevante per il consolidamento di un sistema efficace di prevenzione della corruzione⁸⁰.

Occorre richiamare l'attenzione sul fatto che il recepimento selettivo della politica internazionale per l'integrità in Italia non rappresenti un caso eccezionale. Ciò è dovuto alla scarsa attenzione che le organizzazioni internazionali prestano alla specificità dei contesti istituzionali in cui vengono recepite raccomandazioni in larga misura uniformi. Queste

⁸⁰ La rilevanza della collaborazione tra le organizzazioni coinvolte a vario titolo nella lotta alla corruzione è evidenziata da N. BAUTISTA-BEAUCHESNE, *Building anti-corruption agency collaboration and reputation: Hanging together or separately hanged*, in *Regulation & Governance*, 16, 2022, p. 1399 ss.

raccomandazioni poggiano su una base di conoscenza ristretta come si evince dalla carenza di banche dati internazionali volte a catalogare le politiche nazionali per l'integrità e di ricerche condotte in prospettiva comparata per accompagnare la circolazione delle pratiche tra contesti spesso molto diversi. Ad esempio, l'adozione dei Piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni italiane poggia sullo strumento del *risk management* che le organizzazioni internazionali hanno promosso senza il supporto di una adeguata base di ricerca⁸¹.

L'attuazione della politica internazionale per l'integrità è fiaccata da due ulteriori debolezze delle iniziative delle organizzazioni internazionali. La prima, di carattere teorico, riguarda la scarsa attenzione che viene prestata dalle organizzazioni internazionali alla costruzione di capacità di mobilitazione collettiva contro la corruzione. L'enfasi che le organizzazioni internazionali pongono sull'adozione di norme volte a ridurre la discrezionalità di chi detiene cariche in coerenza con l'approccio teorico del principale-agente ha contribuito a mantenere bassa in Italia l'attenzione per la promozione di iniziative volte a promuovere la partecipazione⁸². La seconda debolezza, di carattere metodologico, riguarda l'assenza di misure capaci di restituire un quadro empiricamente accurato circa la diffusione della corruzione⁸³. Ciò vuol dire che le organizzazioni internazionali non possono fare leva sull'argomento relativo all'efficacia

⁸¹ Sulla paradossale assenza di ricerche relative al *risk management* nella prevenzione della corruzione si vedano F. CESCHEL, A. HINNA e F. HOMBERG, *Public Sector Strategies in Curbing Corruption: A Review of the Literature*, in *Public Organization Review*, 22, 2022, p. 571.

⁸² I limiti della politica internazionale per l'integrità basata sull'approccio del principale-agente sono illustrati da A. PERSSON, B. ROTHSTEIN e J. TEORELL, *Why Anticorruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem*, in *Governance*, 26, 2013, p. 449 ss.

⁸³ Per una rassegna della letteratura sulla misurazione della corruzione si rimanda a M. GNALDI e B. PONTI, *Misurare la corruzione oggi: Obiettivi, metodi, esperienze*, Milano, Franco Angeli, 2018; J.M. BELLO Y VILLARINO, *Measuring Corruption: A Critical Analysis of the Existing Datasets and Their Suitability for Diachronic Transnational Research*, in *Social Indicators Research*, 157, 2021, p. 709 ss; M. GNALDI, S. DEL SARTO, M. FALCONE e M. TROIA, *Measuring Corruption*, in E. CARLONI e M. GNALDI (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe*, Cham, Springer, 2022, p. 43 ss.

delle proprie raccomandazioni in termini di riduzione della corruzione di cui non esistono stime affidabili⁸⁴.

Il miglioramento dell'affidabilità delle misure della corruzione è un imperativo pressante alla luce della complessità del fenomeno corruttivo. In particolare, è ormai diffusa la consapevolezza delle forme mutevoli assunte dalla corruzione nei diversi settori in cui operano le pubbliche amministrazioni⁸⁵. L'evoluzione del Piano Nazionale Anticorruzione riflette questa consapevolezza: a partire dal 2015, gli aggiornamenti del Piano hanno previsto una parte speciale in cui sono stati riportati approfondimenti su specifici settori (contratti pubblici, sanità, istituzioni scolastiche, università, tra gli altri). Tali approfondimenti, però, non hanno poggato sulla misurazione della corruzione in questi settori e ciò ha accentuato il profilo del Piano Nazionale Anticorruzione come documento che reca linee guida tese sostanzialmente a interpretare solo norme. Ancora oggi manca un documento di indirizzo che rechi obiettivi strategici attribuiti ai diversi attori del sistema italiano chiamati a realizzare le condizioni abilitanti per la prevenzione della corruzione. Lo sforzo che ci si attende da questi attori è quello di contribuire a rafforzare il collegamento tra la prevenzione della corruzione e le altre riforme (dirigenza, performance, semplificazione, giustizia, digitalizzazione) in assenza del quale il recepimento della politica internazionale per l'integrità è destinato a rimanere in larga misura una risposta simbolica, parziale e con margini ridotti di efficacia.

⁸⁴ Sulla rilevanza della misurazione per l'efficacia della prevenzione della corruzione si veda E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2017, p. 445 ss.

⁸⁵ Si veda P.M. HEYWOOD, *Retbinking corruption: Hocus-Pocus, Locus and Focus*, in *The Slavonic and East European Review*, 95, 2017, p. 21 ss.