

# Le politiche di prevenzione della corruzione: la ricerca dell'integrità in assenza di capacità

## 1. INTRODUZIONE

---

La corruzione è stata a lungo considerata come un'appendice del sottosviluppo destinata a scomparire con il progressivo avanzare della modernizzazione. A partire dagli anni '90 del secolo scorso è stata però percepita come dannosa e rampante non solo nei Paesi arretrati, ma anche in molte democrazie avanzate sull'onda di scandali che hanno riguardato esponenti politici di spicco. Il diffuso allarme sociale in tema di corruzione, a causa dei suoi effetti distorsivi sul sistema economico e sulle istituzioni democratiche, ha trovato una risposta nell'attivismo degli organismi internazionali (Banca mondiale, Ocse, Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Commissione Europea) e delle organizzazioni non governative (Transparency International su tutte) che hanno dato impulso a una **politica internazionale per l'integrità** [De Sousa, Larmour e Hindness 2009]. Questa politica si articola in una serie di **nuovi strumenti di prevenzione** (*accesso alle informazioni, risk management, rotazione degli incarichi, whistleblowing, regolazione dei conflitti d'interesse*) complementari alle tradizionali misure repressive. Essa, inoltre, promuove il cambiamento nei contesti domestici raccomandando l'adozione della **strategia dell'istituzionalizzazione** [Dente 2011], vale a dire l'*introduzione di un'agenzia anticorruzione* dedicata a sostenere l'attuazione degli strumenti di prevenzione della corruzione come prescritto dall'art. 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (*United Nations Convention against Corruption, Uncac*).

Le raccomandazioni degli organismi internazionali fungono da *stimolo esterno non vincolante*, il cui effetto sulle politiche nazionali è *mediato dalla risposta degli attori domestici* [Borz 2018]. Ciò spiega la *varianza delle risposte nazionali alla corruzione* a fronte del consenso globale che sostiene l'azione degli organismi internazionali. Questi ultimi fanno ricorso a strumenti di *soft*

*governance (benchmarking, valutazione tra pari relativamente all'adozione degli strumenti di prevenzione) a cui non sono associati cogenti meccanismi di condizionalità. Inoltre, la misurazione dell'efficacia degli strumenti di prevenzione della corruzione da parte degli organismi internazionali poggia su indicatori che non sono ritenuti affidabili dalla comunità accademica, in quanto non appropriati a rilevare la complessità dei fenomeni corruttivi [Heywood e Rose 2014]. Tuttavia, lo stimolo esterno riesce a innescare il cambiamento quando l'offerta di supporto tecnico e legittimazione simbolica da parte degli organismi internazionali incontra la domanda di riforme da parte degli attori domestici [Berliner 2016].*

Come sarà illustrato nei prossimi paragrafi, in Italia l'incontro tra domanda e offerta di riforme in materia di prevenzione della corruzione è maturato con ritardo e le iniziative intraprese hanno avuto un'efficacia limitata.

Il paragrafo 2 mette a confronto le diverse teorie funzionali a spiegare il deficit di attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione in un paese come l'Italia caratterizzato da corruzione sistemica, ovvero dalla diffusione capillare di reti di relazioni tra attori pubblici e privati i cui scambi sono disciplinati da regole informali di condotta. Il paragrafo 3 presenta il disegno della ricerca che poggia sull'analisi processuale della sequenza di riforma. In coerenza con questo disegno di ricerca, il paragrafo 4 ripercorre l'evoluzione della politica di prevenzione della corruzione associando le sue oscillazioni alla complessa interazione tra molteplici fattori esplicativi. Il paragrafo 5 è invece dedicato all'analisi in profondità dell'episodio di riforma imperniato attorno all'attivismo del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) nel quinquennio 2014-2018, periodo in cui sono state poste le condizioni per il consolidamento degli strumenti di prevenzione della corruzione. Il conclusivo paragrafo 6 discute le implicazioni dei risultati della ricerca.

## 2. IL DIBATTITO TEORICO SULL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Sono pochi i casi in cui gli strumenti di prevenzione sono stati introdotti con efficacia in contesti affetti da corruzione sistemica. Un influente filone della letteratura riconduce l'insuccesso degli strumenti di prevenzione della corruzione alla debolezza delle loro basi teoriche che affondano le radici nell'**approccio del principale-agente** [Persson, Rothstein e Teorell 2013]. Secondo questo approccio *la corruzione origina dai comportamenti opportunistici dei detentori di cariche pubbliche quali agenti che sfruttano le asimmetrie informative associate alla catena della delega che connette le preferenze dei cittadini (principali) con le decisioni pubbliche. Pertanto, gli strumenti di prevenzione della corruzione devono essere tesi a ridurre le asimmetrie informative mitigando il monopolio*

in cui spesso si trovano a operare gli agenti, limitando la loro discrezionalità e aumentando la probabilità di svelare i loro comportamenti opportunistici attraverso meccanismi di trasparenza e controllo che assicurano l'*accountability* degli agenti stessi.

Per i detrattori di questo approccio nel breve termine, *infatti*???, è possibile rendere credibili le politiche anticorruzione attraverso la moltiplicazione delle sanzioni previste per comportamenti che determinano le condizioni per la proliferazione dei comportamenti corruttivi, ma ciò ne mina alla base l'efficacia, specie nella fase di attuazione. Queste politiche, *infatti*???, hanno bisogno di essere sostenute non da sanzioni, ma da ricompense per i comportamenti non opportunistici e da campagne di comunicazione tese a diffondere la consapevolezza circa l'effettività di norme a difesa dell'integrità e la percorribilità di vie di accesso alle prestazioni pubbliche alternative alla corruzione [Batory 2012a].

È stato inoltre rilevato che la teoria del principale-agente non presta la dovuta attenzione alle radici istituzionali della corruzione sistemica. Ciò implica che la corruzione persiste perché mancano gli incentivi per gli attori ad attivare gli strumenti di prevenzione in quei contesti dove è diffusa la percezione che gli altri attori dispieghino comportamenti opportunistici. La corruzione sistemica, pertanto, costituisce un tipico problema di azione collettiva che solo la mobilitazione sociale può risolvere. Questa mobilitazione è assicurata da imprenditori politici capaci di cementare un'ampia coalizione sociale per un lungo periodo di tempo, attivando un circolo virtuoso in cui il cambiamento radicale è sostenuto da aspettative circa la convenienza dei comportamenti ispirati all'integrità alimentate dalla credibilità dell'impegno riformatore [Mungiu-Pippidi e Johnston 2017].

Nel dibattito più recente sono state mosse critiche anche riguardo all'**approccio dell'azione collettiva**. È stato fatto notare che *nei processi di riforma i problemi dell'azione collettiva e quelli dell'asimmetria informativa coesistono e che spesso le politiche anticorruzione falliscono perché non sanno individuare alternative funzionali alla corruzione* [Marquette e Peiffer 2018].

Nei confronti dell'approccio basato sulla teoria dell'azione collettiva sono state mosse critiche analoghe a quelle rivolte agli **approcci dell'istituzionalismo storico**, i quali *rinvengono nelle giunture critiche l'unica occasione per la brusca e radicale rottura della path-dependence delle politiche* [Howlett 2009]. Anche con riferimento alle politiche anticorruzione è stata infatti messa in evidenza la complessità della causalità congiunturale, per cui il cambiamento segue percorsi imprevedibili e differenziati sulla base delle contingenze del contesto che conducono (o meno) all'adozione di diversi strumenti di prevenzione della corruzione nel corso del tempo. È stato rilevato, in particolare, che l'instabilità dei governi preclude l'attivazione dei circoli virtuosi dell'anticorruzione attraverso un'ampia mobilitazione sociale in larga parte dei paesi affetti da corruzione sistemica [Fritzen e Dobel 2018]. In questi contesti, però, è stato rinvenuto il successo delle **strategie di cambiamento incrementale** attivate da cerchie dominate dai tecnici [Bersch 2016]. Queste strategie *non mirano*

*a realizzare un pacchetto di riforme radicali ma ad adottare interventi mirati alla soluzione di specifici problemi.* L'efficacia di questi interventi attiva a sua volta una sequenza di cambiamenti incrementali che tendono a rafforzarsi e cumularsi progressivamente nel corso tempo grazie al sostegno del ritorno informativo positivo del processo di attuazione (*feedback*). Le strategie incrementali sono risultate sostenibili in contesti caratterizzati da una ridotta dotazione di capacità istituzionale promuovendo processi di apprendimento ed evitando che le scelte sulle politiche di prevenzione della corruzione diventassero oggetto di contesa politica.

Alcune ricerche empiriche hanno evidenziato che le **sequenze reattive** sono attivate con maggiore frequenza quando il sistema di partito è caratterizzato da elevata competitività [Batory 2012b; Schnell 2018]. In questo caso *gli attori politici percepiscono non solo i costi associati all'introduzione di strumenti di prevenzione della corruzione che riducono il loro margine di discrezionalità nella distribuzione di risorse pubbliche, ma anche i potenziali benefici delle politiche anticorruzione.* Questi ultimi si distinguono in «benefici reputazionali» e «benefici informativi» e sono percepiti dall'opinione pubblica sulla base delle aspettative relative alla capacità dei governi di attuare le riforme. Quando questa capacità è ritenuta alta, vengono avvertiti i **benefici informativi** sulla base di due diversi meccanismi: il primo è quello dell'*assicurazione*, per cui compagni di governo destinate a perdere il potere usano le politiche anticorruzione per vincolare i propri successori; il secondo è quello del *controllo incrociato* tra partner che viene attivato in coalizioni di governo frammentate. Quando invece la capacità di attuare le politiche anticorruzione è ritenuta bassa, ad essere avvertiti sono i **benefici reputazionali** grazie all'attivazione del meccanismo della *rielezione* che scatta quando l'esito dell'elezione è incerto in contesti in cui le dinamiche della competizione attribuiscono particolare salienza alla lotta alla corruzione come fattore di credibilità della classe politica. Le ricerche sulle sequenze reattive hanno evidenziato anche il *ruolo svolto dagli attori che guidano le agenzie anticorruzione* introdotte in diversi paesi come effetto della pressione sovranazionale. È stato rilevato, infatti, che questi attori possono trasformare le politiche anticorruzione da simbolo a realtà, assicurando l'azione autonoma delle agenzie a dispetto della scarsa indipendenza formale che i politici tendono a concedere. Perché ciò avvenga è necessario che i vertici delle agenzie anticorruzione sappiano sfruttare le opportunità reputazionali offerte dalle raccomandazioni degli organismi internazionali e dalla salienza dell'anticorruzione nella competizione politica [Tomic 2018].

### 3. IL CASO ITALIANO

---

Questo studio tratta l'Italia come caso tipico in cui si osserva l'incrocio tra la corruzione sistemica e una pronunciata pressione per l'introduzione di riforme credibili [Seawright e Gerring 2008]. Il Paese, infatti:

- da un lato è caratterizzato da un'**elevata diffusione della corruzione**, come rilevato dalle graduatorie internazionali. Nel *Corruption Perception Index* (Cpi) curato da Transparency International, ad esempio, l'Italia è rimasta collocata nelle retrovie, passando dalla 33esima posizione su 41 paesi del 1995 alla 94esima su 176 del 2012. Ciò implica che *per la classe politica italiana i costi dell'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione sarebbero molto alti perché perderebbe il controllo su una diffusa distribuzione di rendite*;
- dall'altro lato ha conosciuto via via un'**elevata salienza delle politiche anticorruzione** dal momento che la corruzione è stata sempre più avvertita dai cittadini come uno dei maggiori punti dolenti della vita istituzionale. Come evidenziato dai dati della Commissione Europea [European Commission 2014], nel periodo 2005-2011 la quota di italiani per cui la corruzione è uno dei principali problemi del Paese è salita dal 74 al 87%, mentre nel resto dell'Unione Europea l'aumento è stato solo del 2%, dal 72 al 74%. Ciò vuol dire che il contesto italiano offre opportunità reputazionali agli attori che intendono farsi paladini delle politiche anticorruzione.

Lo studio del caso italiano poggia su un'analisi longitudinale che consente di tracciare il processo di riforma inteso come interazione tra alcuni fattori esplicativi che variano nel corso del tempo, quali *competizione politica, iniziative dei vertici delle agenzie anticorruzione e pressioni degli organismi internazionali*. In questo disegno di ricerca viene invece neutralizzato l'effetto dei fattori che restano stabili nel corso del tempo, come l'assetto istituzionale e la tradizione amministrativa.

Con riferimento all'assetto istituzionale, assumono particolare rilievo per le politiche anticorruzione le garanzie di autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria riconosciute dalla Costituzione che lasciano poco spazio per l'affermazione del **modello cane da guardia** di agenzia anticorruzione. Questo modello, che ha riscosso notevole successo in casi come quelli di Singapore e Hong Kong, *attribuisce alle agenzie anticorruzione poteri di investigazione e sanzione di cui in Italia è titolare esclusiva la magistratura ordinaria già dotata di particolari prerogative di indipendenza* [Kuris 2015].

Altro fattore relativo all'assetto istituzionale riguarda la frammentazione organizzativa del settore pubblico, peraltro aggravata dalle riforme che hanno concesso maggiore autonomia a regioni ed enti locali, per cui risultano essere particolarmente elevati gli eventuali costi dell'applicazione di controlli e sanzioni su un ambito soggettivo articolato in migliaia di unità organizzative disomogenee per funzioni svolte, dimensioni e modalità operative.

Per quanto concerne invece la tradizione amministrativa, quello italiano è un sistema napoleonico in cui l'azione delle amministrazioni pubbliche è sviluppata in una rete di procedure e controlli [Peters 2008]. A partire dai primi anni '90 del secolo scorso questa rete è stata oggetto di diversi cicli di riforme amministrative tese a ripristinare condizioni di efficienza ed efficacia dell'azione burocratica una volta che le inchieste giudiziarie di Mani pulite avevano reso evidente come l'ipertrofia di procedure e controlli non avesse limitato la corruzione ma, al contrario, avesse aumentato le opportunità di corruzione.

A seguito della vittoria della coalizione di centro-sinistra nelle elezioni del 1996 il dibattito sulle politiche anticorruzione ha trovato una sede formale nel Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione istituito presso la Camera dei deputati [1998].

In questa sede ai fautori del modello «cane da guardia» si contrapposero gli esperti delle riforme amministrative, i quali evidenziarono i rischi di sovraccarico associati all'introduzione dell'agenzia anticorruzione come «gendarmone» in un contesto come quello italiano dove sono presenti controlli da parte della magistratura contabile e amministrativa che mancano nei paesi in cui le agenzie anticorruzione sono state introdotte con successo [Kuris 2015]. Le riserve degli esperti nei confronti dell'introduzione di un qualsiasi tipo di agenzia anticorruzione trovarono ascolto a livello politico in un contesto in cui la prevenzione della corruzione godeva di scarsa salienza nelle dinamiche della competizione politica contrassegnate dalla polarizzazione sulla riforma della giustizia e sulle implicazioni di quest'ultima per il controllo penale della corruzione.

La polarizzazione della competizione politica nella seconda metà degli anni '90 era stata innescata dalla discesa in campo di Silvio Berlusconi a capo della coalizione di centro-destra, in seguito più volte oggetto di indagini giudiziarie [della Porta e Vannucci 2007]. Questo fattore ha esercitato la propria influenza sulle politiche anticorruzione fino allo scongelamento del sistema di partito bipolare sancito dalla caduta del Berlusconi IV nel 2011. A partire dai primi anni 2000, però, è venuta meno la fiducia negli interventi della magistratura a fronte della persistenza di elevati livelli di corruzione. In questo periodo, inoltre, nei cittadini e nella classe politica è iniziata a mancare la fiducia nella capacità di ridurre le opportunità di corruzione attraverso le riforme amministrative promosse nel corso degli anni '90 a seguito del loro diffuso deficit di attuazione. In parallelo è stata intensificata la pressione degli organismi internazionali per l'introduzione di moderni strumenti di prevenzione della corruzione. Questi sviluppi hanno favorito l'emersione di un gruppo di esperti che ha sostenuto l'introduzione di un'agenzia anticorruzione con compiti di regolazione degli strumenti di prevenzione in coerenza con quanto richiesto dagli organismi internazionali.

La prima agenzia di prevenzione è stata introdotta nel 2003, anno da cui prende avvio l'analisi empirica riportata nel prossimo paragrafo. In questa analisi il periodo 2003-2018 sarà distinto in tre narrative, ognuna delle quali mostra l'intreccio di fattori da cui è scaturita una peculiare configurazione dei poteri di regolazione degli strumenti di prevenzione da parte dell'agenzia anticorruzione. Per rafforzare la validità delle evidenze empiriche, l'analisi è basata sulla triangolazione di fonti quali la documentazione ufficiale prodotta dalle istituzioni, la rassegna stampa e 20 interviste semistrutturate somministrate faccia a faccia a esperti che hanno partecipato a vario titolo all'elaborazione e attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione.



## 4. L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

---

### 4.1. ????: 2003-2011

La prima tappa del percorso delle agenzie anticorruzione in Italia è stata rappresentata dall'istituzione nel 2003 dell'**Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione** (l. n. 3), sotto l'impulso delle raccomandazioni dell'Ocse, a cui è stato dato seguito adottando misure simboliche [Di Mascio, Maggetti e Natalini 2018]. Questa agenzia è stata introdotta dal Berlusconi II in assenza di incentivi reputazionali in un contesto di bassa salienza della prevenzione della corruzione nella competizione politica. L'Alto Commissario, infatti, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, *non è stato munito di sufficiente indipendenza e capacità amministrativa ed è stato dotato di ridotti poteri riferiti al solo ambito delle amministrazioni centrali*. L'esecutivo, inoltre, ha concesso *risorse, e scarse*, solo a partire dal 2005, quando la struttura è diventata operativa prima di essere soppressa da parte del Berlusconi IV, in reazione alla politicizzazione delle nomine da parte del Prodi II nel periodo 2006-2008. In questo biennio, infatti, la carica di Alto Commissario è stata sfruttata per offrire un trampolino di lancio verso successivi incarichi a prefetti gravitanti nell'area della coalizione di centro-sinistra.

Nel 2008 la *soppressione* dell'Alto Commissario è stata oggetto di critiche da parte dell'Ocse, condivise dal Consiglio d'Europa, il cui Gruppo di Stati contro la corruzione ha formulato una valutazione molto severa riguardo all'assenza di strumenti di prevenzione della corruzione in Italia [Greco 2009]. Ciò ha spinto il Berlusconi IV a introdurre per la prima volta un'agenzia indipendente dall'esecutivo, la **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche** (Civit). L'istituzione della Civit con il d.lgs. n. 150/2009 ha messo fine al periodo transitorio in cui la politica di prevenzione della corruzione era stata affidata al semplice Servizio anticorruzione e trasparenza (Saet) in seno al Dipartimento della Funzione pubblica. La Civit, invece, è stata introdotta come autorità indipendente *focalizzata sulla regolazione degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni di dati relativi al proprio andamento* come pressoché unico strumento di prevenzione della corruzione. Anche in questo caso un governo a guida Berlusconi ha esibito la propria riluttanza a cedere poteri e risorse a un'agenzia anticorruzione. L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina in materia di trasparenza, infatti, è rimasto confinato al perimetro delle amministrazioni centrali e la Civit è risultata essere afflitta da una *strutturale carenza di risorse*. Come già accaduto nell'esperienza dell'Alto Commissario, la scarsa autonomia concessa dal governo ha determinato l'instabilità dei commissari poco disposti a investire nell'improbabile consolidamento dell'agenzia.

#### 4.2. ???: 2011-2014

Il successo assicurato al Movimento 5 stelle dalla sua campagna per la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni ha impresso una svolta all'evoluzione della politica anticorruzione. A seguito della crisi del Berlusconi IV alla fine del 2011, il governo tecnico guidato da Mario Monti ha sfruttato la stretta finestra di opportunità offerta dal proprio breve mandato per guadagnare credibilità presso l'elettorato in vista delle elezioni politiche del 2013. Nel dicembre 2011 il nuovo governo ha istituito la **Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione**, tra i cui membri si segnalano, tra gli altri, accademici facenti parte della **comunità di esperti** in riforme amministrative. Hanno dato il proprio contributo ai lavori della commissione anche magistrati contabili come Ermanno Granelli, ex Commissario vicario per la prevenzione e il contrasto della corruzione, e ordinari, come Raffaele Cantone. La Commissione è stata istituita presso il Ministero della Pubblica amministrazione guidato dal magistrato amministrativo Filippo Patroni Griffi, ex componente della Civit, nonché influente membro della cerchia di esperti in riforme amministrative.

Uno dei compiti della commissione è stato quello di formulare proposte di emendamento al disegno di legge in materia di anticorruzione (A.C. 4434) che giaceva in parlamento dal 2008. Nel corso del 2012 l'eco mediatica relativa a scandali sull'uso di fondi pubblici in alcune regioni ha intensificato l'impulso del meccanismo della rielezione spingendo il governo Monti a:

- tradurre le proposte della commissione nella l. n. 190/2012 recante la **prima disciplina organica della prevenzione della corruzione** che recepiva le raccomandazioni degli organismi internazionali.

In particolare, con tale provvedimento viene prevista la trasformazione della Civit in **Autorità nazionale anticorruzione** (Anac) in osservanza dell'Uncac. Uno dei compiti dell'Anac era quello di esprimere un parere obbligatorio sul *Piano nazionale anticorruzione* (Pna) predisposto e adottato dal governo. Sulla base delle indicazioni del Pna, ogni amministrazione pubblica avrebbe dovuto adottare un proprio *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (Ptpc) relativo all'attuazione di strumenti di prevenzione della corruzione in aree (contratti, personale, autorizzazioni, concessioni) sottoposte ad analisi dei rischi di corruzione. La formulazione del Ptpc e il monitoraggio sull'attuazione degli strumenti di prevenzione sono state rimesse in capo a un dirigente, il *responsabile della Prevenzione della corruzione*, nominato in ogni amministrazione;

- completare la disciplina normativa tramite l'adozione del **nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici** (d.p.r. n. 62/2013) e dei **decreti legislativi in materia di eleggibilità dei politici** (d.lgs. n. 245/2012), **obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali** (d.lgs. n. 33/2013) e **conflitto di interesse per gli incarichi amministrativi** (d.lgs. n. 39/2013).



Per dare credibilità all'impegno riformatore la nuova disciplina ha previsto *l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione a regioni ed enti locali e agli organismi sottoposti al loro controllo, incluse le società pubbliche*. Questo universo ampio e variegato di amministrazioni è stato soggetto a un novero ampio e uniforme di adempimenti. Ciò ha generato incertezza circa l'applicazione della disciplina, sfruttata dalle amministrazioni regionali e locali per prendere tempo richiedendo all'Anac chiarimenti, proroghe, deroghe ed esenzioni. Questa richiesta si è intensificata una volta venuta meno la novità del governo tecnico Monti ed è stato ripristinato il controllo da parte del ceto politico sulla distribuzione degli incarichi con il governo Letta.

In questo nuovo scenario politico il vertice dell'Anac ha optato per un'interpretazione zelante della disciplina sul conflitto di interesse contenuta nel d.lgs. n. 39/2013. La persistente gracilità organizzativa ha però impedito all'agenzia anticorruzione di dispiegare un'efficace azione di vigilanza capace di mobilitare un ampio sostegno presso l'opinione pubblica. Ciò avrebbe costituito una sponda utile a vincere la riluttanza del governo a rigettare la richiesta da parte degli amministratori regionali e locali di un'applicazione più graduale rispetto a quella prevista dalle norme sulla disciplina del conflitto di interesse. Il compromesso tra esigenze di credibilità delle misure di prevenzione della corruzione e richieste degli amministratori regionali e locali è stato trovato dal governo Letta bilanciando il differimento dell'applicazione della disciplina sul conflitto di interesse (d.l. n. 69/2013) con la previsione di un rinnovo dei vertici dell'Anac funzionale a focalizzare la missione dell'agenzia sullo svolgimento della funzione di vigilanza (d.l. n. 101/2013). Questo rinnovo, peraltro, risultava coerente con la denuncia da parte della Commissione Europea (2014) dell'inadeguatezza dei poteri e delle risorse dell'Anac.

---

### 4.3. ???: 2014-2018

Il meccanismo della rielezione ha trovato nuovo impulso con la formazione del governo Renzi. Il nuovo esecutivo ha optato per la competizione sul terreno del Movimento 5 stelle puntando sulla credibilità dell'impegno riformatore assicurata dalla **nomina a presidente dell'Anac di Raffaele Cantone**, magistrato che aveva acquisito da tempo una notevole popolarità in ragione delle sue inchieste sulla criminalità organizzata.

La nuova ondata di scandali di corruzione nei casi dell'Expo a Milano e del Mose a Venezia è stata sfruttata da Cantone per chiedere pubblicamente il **potenziamento dell'Anac**. Le sue richieste sono state soddisfatte dal d.l. n. 90/2014 che ha attribuito *poteri sanzionatori all'Anac* in caso di mancata adozione dei *Ptpc* da parte delle amministrazioni, i quali andavano *redatti sulla base delle indicazioni del Pna non più formulato dal governo bensì dall'Anac*. Il provvedimento, inoltre, ha disposto *l'attribuzione all'Anac dei compiti e delle risorse organizzative dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Avcp)*.

Ciò ha implicato un deciso rafforzamento della struttura dell'Anac, che ha concentrato la propria azione sullo svolgimento del **controllo preventivo**, obbligatorio ma non vincolante, **in materia di contratti pubblici** funzionale a rassicurare l'opinione pubblica sulla correttezza dell'agire delle istituzioni dello Stato e delle sue articolazioni. Il controllo preventivo ha avuto particolare successo nel caso dell'Expo di Milano grazie anche alla *cooperazione con l'Ocse* rinnovata da successivi protocolli di intesa e iniziative congiunte per la promozione del **modello della vigilanza collaborativa** come buona pratica [Busetti e Dente 2017].

In coincidenza con i nuovi scandali che hanno interessato il Comune di Roma, i successi della vigilanza collaborativa sono stati sfruttati da Cantone per guadagnare ulteriori **poteri di controllo sull'affidamento di lavori, servizi e forniture** (l. n. 69/2015). Successivamente, l'attuazione di una nuova direttiva europea ha consentito a Cantone di conseguire un nuovo ampliamento del ruolo dell'Anac nella **regolazione del mercato dei contratti pubblici** (d.lgs. n. 50/2016). Nell'ambito della riforma della disciplina della trasparenza amministrativa (d.lgs. n. 97/2016), invece, l'appoggio fornito da Cantone alla campagna di media e attivisti per l'introduzione in Italia dell'istituto dell'**accesso civico generalizzato** (cosiddetto *freedom of information*) è servito a rafforzare i poteri sanzionatori dell'Anac relativamente al mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali. La collaborazione con gli attivisti ha anche portato l'Anac a sviluppare nuovi strumenti di prevenzione e investigazione, con particolare riferimento al **whistleblowing**, vale a dire la tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti (d.lgs. n. 179/2017). Sotto i governi Renzi e Gentiloni, però, *non è stato dato seguito alle proposte dell'Anac di modifica della disciplina sul conflitto di interesse*. La riluttanza ad accogliere le proposte dell'Anac sulla revisione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione è poi aumentata con l'avvento del governo gialloverde Conte I. Il Movimento 5 stelle, pur mostrando attenzione alle indicazioni di Cantone, ha puntato ad alimentare la credibilità del proprio impegno riformatore attraverso **misure rafforzative della disciplina sulla repressione dei reati contro la pubblica amministrazione e di quella sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici** (l. n. 3/2019). La Lega, invece, ha canalizzato la protesta contro i troppi vincoli imposti al mercato dei contratti pubblici dalla regolazione dell'Anac. Ciò ha determinato, in attesa di una più complessiva revisione del codice degli appalti, un sensibile **aumento della soglia del valore per l'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture** (l. n. 145/2018).

---

## 5. GLI ATTORI E LE FASI

### 5.1. Gli attori

Nel corso dei tre cicli della politica di prevenzione della corruzione le arene decisionali hanno visto la partecipazione di una molteplicità di attori che di

**TAB. 3.1.** Gli attori della politica di prevenzione della corruzione (2014-2017)

ATTORI	TIPOLOGIA	RISORSE	RUOLO
Ocse	Organismi sovranazionali	Legali	Alleato
Marianna Madia	Ministro della Pubblica amministrazione Politico	Politiche Legali	Regista, ma in conflitto di interessi in quanto la politica stessa è oggetto della regolazione
Raffaele Cantone	Presidente Anac	Politiche Legali Conoscitive	Promotore
Dirigenti pubblici	Burocrati	Legali Conoscitive	Oppositori, ma con problemi reputazionali a manifestare questa posizione
Politici nazionali e locali	Politici	Politiche	Oppositori, ma con problemi reputazionali a manifestare questa posizione
Esperti delle riforme amministrative	Esperti	Conoscitive	Due frange con rispettivi ruoli di alleato e oppositore
Mass media	Giornalisti	Conoscitive	Alleato
Attivisti open government	Portatori di interessi generali	Conoscitive	Alleato
Imprese per lavori, forniture e servizi pubblici	Portatori di interessi speciali	Politiche	Oppositore con riguardo ai provvedimenti vincolistici del codice degli appalti

volta in volta hanno stabilito tra loro differenti modalità di interazione. Per esigenza di sintesi si concentrerà l'analisi degli attori nel periodo 2014-2018, quello di maggior sviluppo e attivismo dell'agenzia anticorruzione (tab. 3.1).

- Il **battitore libero** è sicuramente il **presidente dell'Anac Cantone**, il quale balzando al centro della ribalta ha assunto il ruolo di promotore dell'innovazione con l'intento di rafforzare i propri poteri di indirizzo e intervento incrementando così l'autonomia dell'agenzia dall'esecutivo. L'azione di Cantone si è guadagnata il sostegno di alleati nei *mass media*, che cavalcano e in parte alimentano il risentimento popolare nei confronti della corruzione, negli *organismi sovranazionali* (in particolare, l'Ocse), che vedono nella corruzione un fattore di ostacolo allo sviluppo economico, e nell'*attivismo* a favore dell'*open government*, che ha un rilievo particolare nella promozione della trasparenza e del *whistleblowing*.

- Il **regista** della decisione di policy è stato il **governo** e, in particolare, il **ministro della Pubblica amministrazione Marianna Madia**, la quale ha esercitato il suo potere legale mediando tra le due esigenze tipiche della politica di prevenzione della corruzione: da un lato, quella di rassicurare l'opinione pubblica attraverso l'attribuzione di maggiori compiti e poteri all'Anac; dall'altro lato, quella di trovare soluzioni che mitighino le resistenze dei potenziali oppositori all'attività di regolazione dell'Anac.

- Tra gli **oppositori** spiccano: i **politici nazionali e locali**, con particolare riferimento alla disciplina del conflitto di interesse che avrebbe potuto, se applicata con zelo, porre severi vincoli alla diffusa pratica di accumulare incarichi politici e amministrativi in capo ai medesimi soggetti; i **dirigenti**

**pubblici**, i quali hanno dovuto adempiere a una molteplicità di nuovi obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione in una fase in cui la crisi economica aveva imposto l'adozione di incisivi tagli trasversali delle risorse; le **aziende che operano nel campo dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture**, preoccupate del fatto che troppi vincoli in materia di appalti pubblici finissero per determinare un rallentamento delle proprie attività.

In una fase in cui la possibilità di utilizzare **risorse economiche** per attenuare le resistenze degli oppositori è impedita dai problemi di stabilità finanziaria, le risorse più rilevanti nello sviluppo di questa politica sono state le **risorse conoscitive**. Questo tipo di risorse è stato manipolato da Cantone stabilendo un rapporto privilegiato con gli organismi internazionali che hanno validato l'attività di vigilanza dell'ANAC come buona pratica. L'introduzione di questi strumenti, inoltre, è stata supportata dai mass media, perlopiù inclini a reclamare il rafforzamento della politica di prevenzione come risposta ai ricorrenti scandali di corruzione.

Cantone, però, non è riuscito ad accumulare risorse conoscitive riguardo alla misurazione della diffusione della corruzione e degli effetti dell'azione dell'Anac. Questa carenza ha contribuito ad alimentare la spaccatura nella comunità degli esperti di riforme amministrative tra fautori e detrattori della politica di prevenzione della corruzione. In assenza di dati robusti, influenti esperti come l'ex ministro della Funzione pubblica Sabino Cassese hanno potuto riproporre nei confronti del rafforzamento dell'Anac i medesimi argomenti sollevati negli anni '90 del secolo scorso riguardo all'introduzione del «gendarmone». Alla luce di queste perplessità, abbinate alla distanza dall'azione dell'Anac esibita dalle magistrature timorose di un conflitto di attribuzione di poteri, il governo ha sfruttato il proprio controllo sull'attribuzione di ulteriori risorse legali per mantenere «sotto tutela» l'agenzia anticorruzione. Nel contesto della tradizione amministrativa napoleonica, infatti, solo un'ingente quantità di risorse legali consente all'agenzia anticorruzione di superare il vaglio del sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio dei propri poteri di regolazione.

Le relazioni tra gli attori sono caratterizzate da una particolare **ampiezza della rete dei soggetti coinvolti** in quanto l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione riguarda migliaia di politici e dirigenti alla guida di amministrazioni pubbliche, autorità indipendenti, enti pubblici, enti privati vigilati o controllati e società partecipate e controllate dai pubblici poteri. Questo prefigura una notevole **complessità del network**, che si viene a caratterizzare per la presenza di diversi punti di vista da cui si guarda al problema collettivo della prevenzione della corruzione anche nell'ambito della stessa tipologia di soggetti (è il caso dei politici e dei dirigenti) che non di rado si trovano a promuovere, adottare e ad attuare disposizioni che riguardano il loro stesso operato. Questa complessità è acuita dall'**incertezza del quadro politico**, per cui agli attori non sono in grado di preconizzare chi saranno i soggetti obbligati ad attuare anche nel breve termine le nuove disposizioni.

## 5.2. Le fasi

■ **Agenda setting.** In questa fase *la prevenzione della corruzione ha acquisito salienza* grazie alla tendenza dei media italiani alla drammatizzazione nella copertura degli scandali [Mancini *et al.* 2017]. Ciò ha generato indignazione nell'opinione pubblica la cui domanda di misure ha reso efficace l'offerta del rafforzamento dei poteri dell'Anac come risposta immediata all'emergenza rappresentata dal dilagare della corruzione.

■ **Formulazione delle ipotesi.** Questa fase è stata caratterizzata dall'*adozione di una pluralità di strumenti* (Ptpc, codici di comportamento, rotazione degli incarichi, obblighi di trasparenza, accesso civico generalizzato, *whistleblowing*, regole sull'incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi) raccomandati dagli organismi internazionali ed elaborati dalla comunità di esperti in prevenzione della corruzione che si è consolidata mescolando nel corso del tempo prefetti, magistrati e accademici. Questi *strumenti*, però, sono stati introdotti in blocco come un pacchetto uniforme che prescinde dalle specificità dei diversi tipi di amministrazione, dall'esistenza di altri strumenti di controllo della correttezza delle procedure e dal deficit di capacità di attuazione delle riforme acuito dai tagli alla spesa pubblica.

■ **Decisione.** Questa fase è stata dominata dalla *contrattazione sulle risorse legali tra Anac e governo*. In qualità di promotore dell'innovazione, Cantone si è reso ben conto della necessità di far leva sul potere legale detenuto dal governo per sostenere l'azione della propria agenzia nel contesto della tradizione amministrativa napoleonica. Il governo, però, ha dovuto tener conto delle resistenze degli oppositori (anche latenti) e del fatto che anche coloro che fanno parte dell'esecutivo sono potenzialmente destinatari delle misure di prevenzione che si vogliono introdurre. La *manipolazione della posta in gioco* ha consentito al governo di non minare la reputazione del proprio impegno contro la corruzione compensando, al tempo stesso, gli attori potenzialmente penalizzati dalle misure di prevenzione. Ciò è avvenuto essenzialmente in tre modi:

- **segmentando la batteria degli strumenti della prevenzione della corruzione e differendo l'attuazione dei segmenti più controversi**, quali la regolazione del conflitto d'interessi;
- **ricorrendo alla valenza simbolica di sanzioni** previste per legge ma che finiscono per non avere alcun effetto deterrente in quanto non accompagnate da meccanismi di controllo sostenibili;
- **introducendo deroghe alla normativa** per specifici soggetti.

■ **Messa in opera.** Questa fase è stata *caratterizzata dalla ristrettezza dei termini previsti per l'ottemperanza delle norme* imposta dall'esigenza del governo di dare credibilità al proprio impegno riformatore. Le amministrazioni

pubbliche sono state chiamate ad adeguare le proprie strutture organizzative, le proprie procedure e i propri sistemi informativi in un contesto di scarsità di risorse. A ciò si è aggiunto il deficit strutturale di capacità dell'Anac, che non è stata nelle condizioni di dispiegare (se non in modo episodico) la propria vigilanza sull'attuazione di una pluralità di strumenti di prevenzione della corruzione su molte migliaia di destinatari.

■ **Valutazione.** Questa fase non è *mai* stata *effettivamente strutturata*. Ciò è avvenuto per assenza di adeguati strumenti conoscitivi preesistenti e per la scelta di governo e Anac di rispondere al periodico scoppio degli scandali con l'introduzione di ulteriori regole e più drastiche sanzioni senza avviare la misurazione sull'efficacia delle misure adottate. In sostanza, l'adozione di nuove misure nel breve termine è stata equiparata sul piano simbolico all'effettiva diminuzione dei rischi di corruzione. Il conseguimento di questo obiettivo, il cui perseguimento richiede tempi medio-lunghi e risulta difficile da rilevare in assenza di un adeguato sistema conoscitivo, ha finito per assumere una salienza minima anche per i media e gli attivisti dell'*open government*, che hanno condotto sporadiche indagini, peraltro di scarso approfondimento, sull'attuazione della disciplina di prevenzione della corruzione.

Gli esiti delle poche valutazioni condotte dall'Anac riguardano in larga misura il grado di adempimento formale degli strumenti di prevenzione. È cresciuto nel corso del tempo, ad esempio, il tasso di adozione dei Ptpc, che nel 2016 è stato pari a circa il 90% delle amministrazioni [Anac 2018]. Si tratta, però, di documenti prodotti senza un adeguato coinvolgimento delle parti interessate, la cui qualità risente dell'assenza di un sistema conoscitivo a livello nazionale. Solo in una quota pari a circa il 10% dei Ptpc relativi al triennio 2016-2018, infatti, sono riportati dati pertinenti e significativi sui rischi di corruzione nello specifico contesto organizzativo e territoriale di ogni amministrazione.

Ciononostante, nel periodo 2014-2018 l'Italia ha scalato il *Corruption Perception Index* salendo dalla 69esima alla 54esima posizione. Il miglioramento della percezione sulla diffusione della corruzione è dovuto in larga misura alle aspettative generate dall'adozione di nuovi strumenti e dall'attivismo di Cantone. Il cambiamento delle aspettative può essere rilevato anche osservando il netto aumento delle richieste da parte delle amministrazioni di essere sottoposte a vigilanza preventiva dell'Anac nonché di segnalazioni all'agenzia e di richieste di intervento da parte dei cittadini [*ibidem*]. Si è trattato, però, di richieste in buona parte inevase perché riguardanti fattispecie che esulano dalle competenze dell'Anac o che eccedono la capacità della struttura dell'agenzia.

## 7. CONCLUSIONI

---

L'analisi longitudinale qui svolta ha tracciato l'evoluzione della politica di prevenzione in un caso, quello italiano, affetto da corruzione sistemica. Lo



sbocco di questo percorso evolutivo è stato il cambiamento incrementale assicurato dal consolidamento dell'agenzia anticorruzione nell'ambito di una **sequenza di sviluppo a carattere reattivo**. Il caso italiano, dunque, sfugge alla dicotomia netta tra «stasi» e «discontinuità radicale» che ha caratterizzato larga parte del dibattito sulla lotta alla corruzione sistemica.

L'analisi ha evidenziato l'**impulso al cambiamento impresso dalle dinamiche della competizione politica**. In un sistema di partito caratterizzato dall'instabilità dei partiti raccolti in coalizione contrapposte e, successivamente, dall'ascesa del Movimento 5 stelle il cambiamento è stato attivato con intensità crescente dal **meccanismo della rielezione**. I governi, dunque, sono stati attratti dai benefici reputazionali assicurati dalla lotta alla corruzione come segnale di credibilità a buon mercato offerto all'elettorato attraverso l'adozione di misure la cui attuazione è stata ritenuta improbabile alla luce delle modeste risorse dedicate alla regolazione degli strumenti di prevenzione.

Come accaduto in altri contesti, anche in Italia l'adozione di **misure simboliche** ha avuto un effetto imprevedibile per la classe politica [Schnell 2018; Anechiarico e Jacobs 1996]. L'offerta di riforme prive di efficacia, infatti, ha finito per alzare le aspettative del pubblico, a cui ha saputo offrire riscontro l'**attivismo del presidente dell'Anac**. Quest'ultimo è stato abile anche nello sfruttare le opportunità reputazionali offerte dalle sollecitazioni degli organismi internazionali. *Il prezzo da pagare, però, è stato quello di battersi per l'importazione di un ampio pacchetto di strumenti di prevenzione da contesti molto diversi da quello italiano in termini di frammentazione organizzativa e capacità amministrativa. L'attuazione degli strumenti di prevenzione nel contesto italiano, infatti, richiede un'ingente quantità di risorse legali che il livello politico ha concesso con riluttanza all'agenzia anticorruzione.*

L'analisi, pertanto, ribadisce i **limiti dell'approccio «a taglia unica» delle politiche anticorruzione promosso dagli organismi internazionali** senza tenere conto delle differenze tra i contesti e in assenza di un ancoraggio empirico fornito da indicatori affidabili [Ledeneva, Bratu e Köker 2017]. Nel tentativo di accreditarsi presso questi ultimi attraverso il recepimento di un pacchetto uniforme di strumenti, l'agenzia anticorruzione ha prestato limitata attenzione all'accumulo di risorse conoscitive sulla complessità tanto dei fenomeni corruttivi quanto dell'attuazione degli strumenti di prevenzione in un contesto frammentato e affollato di procedure. In assenza di evidenze empiriche robuste, il fronte tra fautori e detrattori delle politiche di prevenzione della corruzione è rimasto aperto e da qui è partito il contrattacco del governo Conte I nei confronti dei poteri dell'Anac che ha indotto il presidente Cantone a rassegnare le dimissioni nel luglio 2019.

