

Il glossario della corruzione è un'opera collettiva e interdisciplinare che guarda al fenomeno nella sua complessità, esplorandone le molteplici dimensioni sociali, politiche, economiche, giuridiche e mediali. Il volume, pur suddiviso in voci, non è un semplice dizionario. Si propone infatti come una vera e propria mappa concettuale per comprendere come quella gamma di pratiche che chiamiamo "corruzione" sia il frutto di un processo di costruzione sociale, storicamente e culturalmente situata, soggetta a continue ridefinizioni in base a norme, narrazioni, rapporti di potere.

Curato da un gruppo di studiose e studiosi provenienti da diverse università italiane e ambiti disciplinari, il glossario è articolato in cinque macro-aree - Società, Politica, Media, Etica e Diritto, Economia - e raccoglie oltre cinquanta voci che offrono strumenti teorici e analitici per leggere la corruzione in chiave critica.

Pensato per accademici, giornalisti, funzionari e decisori pubblici, studenti e attivisti, il volume fornisce una chiave di lettura comune e un linguaggio condiviso per favorire la cooperazione tra istituzioni e società civile nel contrasto a un fenomeno sfuggente, nonostante i suoi enormi costi sociali. Un'opera indispensabile per interrogarsi non solo su *che cosa* sia la corruzione, ma anche su *come* la riconosciamo, percepiamo e raccontiamo.

Marco Mazzoni è professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso l'Università degli Studi di Perugia, e responsabile scientifico del progetto PRIN PNRR "SOcial media and civic Mobilization as Monitoring toolS in the SOcial construction of corruption". Suoi articoli sul tema della corruzione sono apparsi su *The International Journal Press/Politics*, *European Journal of Communication* e *POLIS*.

Alberto Vannucci è professore ordinario di Scienza politica presso l'Università di Pisa, dove dirige il Master interuniversitario in "Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione", e responsabile scientifico del progetto PRIN 2022 "State capture and legalised corruption in Italy". Tra le sue ultime pubblicazioni *La corruzione come sistema* (Il Mulino 2021, con D. della Porta) e *Mafia, deviant masons and corruption* (Routledge 2023, con Anna Sergi).

ISBN 978-88-498-8510-1



9 788849 885101

€ 20,00

IL GLOSSARIO DELLA CORRUZIONE

RUBBETTINO

IL GLOSSARIO DELLA CORRUZIONE

PROSPETTIVE TEORICHE,
CAMPO DI INDAGINE
E COSTRUZIONE SOCIALE

A cura di Marco Mazzoni
e Alberto Vannucci



RUBBETTINO

Il glossario della corruzione

Prospettive teoriche, campo di indagine e costruzione sociale

a cura di

Marco Mazzoni e Alberto Vannucci

RUB3ETTINO



Questo volume è stato finanziato tramite fondi del PROGETTO PRIN 2022 PNRR “Social media and civic Mobilization as MOnitoring toolS in the SociAl construction of corruption” (Acronimo: SOMMOSSA). P2022YRFWS “SOMMOSSA” - CUP J53D23017100001 - Finanziato dall’Unione europea - Next Generation EU. MISSIONE 4 COMPONENTE 2 INVESTIMENTO 1.1.

Indice

Introduzione

La costruzione sociale della corruzione: processi, attori, meccanismi <i>di Marco Mazzoni e Alberto Vannucci</i>	11
---	----

Società

Roberto Mincigrucci

Introduzione	29
--------------	----

Tommaso Cerutti e Grazia Enerina Pisano

Storia e corruzione	33
---------------------	----

Alberto Vannucci e Donatella della Porta

La corruzione come sistema	36
----------------------------	----

Marco Damiani

Capitale sociale e familismo amorale	40
--------------------------------------	----

Roberto Mincigrucci

Devianza e corruzione	43
-----------------------	----

Riccardo Cruzzolin

Dono e corruzione	47
-------------------	----

Lorenzo Bruni

Vergogna e indignazione	51
-------------------------	----

Francesca Rispoli

Cultura della segnalazione	55
----------------------------	----

<i>Anna Stanziano</i>	
Percezione sociale e corruzione	58
<i>Francesca Rispoli e Marco Antonelli</i>	
Monitoraggio civico e partecipazione	61
<i>Alice Mattoni e Fernanda Odilla</i>	
L'anticorruzione di società civile e movimenti sociali	64
<i>Giuseppina Bonerba</i>	
Genere e corruzione	67
<i>Andrea Pritoni e Edoardo Amato</i>	
Lobbying e corruzione	70
	Politica
<i>Marco Damiani</i>	
Introduzione	75
<i>Roberto Segatori</i>	
Democrazia e corruzione	80
<i>Marco Damiani</i>	
Populismo e corruzione	83
<i>Marco Damiani e Lorenzo Viviani</i>	
Partiti politici e corruzione	86
<i>Lorenzo Viviani</i>	
Leadership, classe politica e corruzione	90
<i>Marco Mazzoni</i>	
Politicizzazione e corruzione	94
<i>Roberto Mincigrucci</i>	
Autorità razionale legale (Burocrazia)	97

<i>Alberto Vannucci</i> State capture e corruzione legalizzata (Patronage, Cleptocrazia)	100
<i>Marco Mazzoni</i> Tangentopoli	104
<i>Emanuela Costantini</i> Casta (élite)	108
<i>Cristina Dallara e Salvatore Sberna</i> Sistemi giudiziari e corruzione	111
<i>Valerio Marinelli</i> Clientelismo	115
<i>Salvatore Sberna e Eugenio Pizzimenti</i> Finanziamento ai partiti	118
<i>Marco Antonelli</i> Politiche pubbliche e corruzione	122
<i>Salvatore Sberna</i> Processo elettorale e corruzione	125
<i>Salvatore Sberna e Alberto Vannucci</i> Mafie e corruzione	129

Media

<i>Rita Marchetti</i> Introduzione	135
<i>Roberto Mincigrucci</i> Giornalismo watchdog e corruzione (Investigative journalism)	140
<i>Matteo Gerli</i> Autonomia del giornalismo	143

<i>Rolando Marini</i> Agenda building e corruzione	147
<i>Rolando Marini</i> Advocacy nel giornalismo	150
<i>Paolo Mancini e Rita Marchetti</i> Strumentalizzazione e corruzione	153
<i>Roberto Mincigrucci</i> Scandali e corruzione	156
<i>Paolo Mancini e Rita Marchetti</i> Media capture	159
<i>Susanna Pagiotti e Giovanni Daniele Starita</i> Spettacolarizzazione e corruzione	162
<i>Sara Consonni</i> Storytelling visuale e corruzione	166
<i>Augusto Valeriani</i> Polarizzazione e corruzione	170
<i>Anna Stanziano</i> Piattaformizzazione dell'informazione e corruzione	174
<i>Rossella Rega</i> Disordine informativo e corruzione	177

Etica e Diritto

<i>Federica Mannella</i> Introduzione	183
<i>Federica Mannella e Francesco Merenda</i> Maladministration	188
<i>Federica Mannella</i> Trasparenza	191

<i>Francesco Merenda</i> Imparzialità	195
<i>Francesco Merenda</i> Integrità pubblica	198
<i>Luca Alici</i> Fiducia (Trust, Accountability)	201
<i>Romina Perni</i> Etica Pubblica	205
<i>Francesco Merenda</i> Policy anticorruzione e Autorità indipendenti	209
<i>Francesco Merenda</i> Codice di condotta	212
<i>Federica Mannella</i> Conflitto di interessi (Economicità)	215
<i>Federica Mannella</i> Whistleblowing	218
<i>Federica Mannella</i> Corruzione e altre ipotesi di reato	222
Economia	
<i>Mauro Sylos Labini</i> Introduzione	231
<i>Mauro Sylos Labini</i> Corruzione come azzardo morale	236
<i>Mauro Sylos Labini</i> Corruzione come equilibrio multiplo	239
<i>Mauro Sylos Labini</i> Efficienza e corruzione	242

<i>Alberto Vannucci</i> Costi di transazione e governance degli scambi corrotti	246
<i>Alberto Vannucci</i> Le risorse della corruzione (Tangenti, informazioni, omertà, solidarietà)	250
<i>Lucio Picci</i> Misurazione della corruzione	254
<i>Lucio Picci</i> Le determinanti ed effetti della corruzione	257
<i>Salvatore Sberna e Mauro Sylos Labini</i> La valutazione delle politiche anticorruzione	260
Autrici e Autori	265

Introduzione

La costruzione sociale della corruzione: processi, attori, meccanismi

Di che cosa parliamo quando parliamo di corruzione

Quando nel 1964 al giudice della Corte Suprema statunitense Potter Stewart venne chiesto quale fosse il test da applicare per valutare se un'immagine fosse o meno pornografica, la sua soluzione al dilemma divenne proverbiale: *"I know it when I see it"*. Se volessimo cercare affinità tra pornografia e corruzione, questa lapidaria risposta potrebbe valere in entrambi i contesti. Di certo, ci fornisce una possibile chiave di lettura analitica per capire "di cosa parliamo quando parliamo di corruzione". La definizione più usata e talvolta "abusata" di corruzione – proposta dalla ONG *Transparency International*, e ripresa poi da innumerevoli studi – la descrive infatti come un "abuso di potere affidato per fini privati", ovvero, nel caso della corruzione nel settore pubblico, come "cattivo utilizzo del potere pubblico per scopi privati"¹. In quali casi, dunque, una certa condotta potrà essere qualificata come corruzione? *La riconosco quando la vedo* – sembra una risposta ragionevole. Dalla quale discendono però interrogativi teorici non di poco conto.

In primo luogo: quando, e sotto quali condizioni, si riesce a *vedere* in modo nitido, non sfocato o ambiguo, la pratica della corruzione? In misura e per ragioni in parte diverse, una volta ancora, sia la pornografia che la corruzione tendono a ritrarsi nell'ombra (e seguono per lo più logiche di mercato). Una scorciatoia cognitiva e "sociale" spesso utilizzata consiste nel delegare a una sola fonte – le disposizioni del codice penale – e conseguentemente all'apparato inquirente e alla magistratura l'attività di "gettare luce"; ossia l'individuazione, il perseguimento e la condanna in sedi istituzionali pubbliche dei *reati* di corruzione. Si tratta di condotte delle quali si ipotizza una natura illecita, appunto, come se l'ordinamento giuridico fosse perfettamente sovrapponibile a "sentire comune", valori condivisi, etica pubblica, norme sociali, modelli culturali che definiscono il perimetro di accettabilità delle condotte dei governanti e di chiunque eserciti un "potere affidato".

¹ Si veda la definizione disponibile nel glossario sul sito di Transparency International: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

Sappiamo che così non è, anzi: può capitare, e spesso accade, che attività formalmente legali, e dunque intangibili ai “radar” dei magistrati e al loro sistema sanzionatorio, vengano percepite e segnalate da alcuni come indebite, improprie, inopportune, “corrotte”. Le cangianti tipologie di scambi sottobanco, conflitto di interessi, favoritismi, nepotismo e altre molteplici forme di “indebito” condizionamento delle scelte di chi esercita funzioni pubbliche sono oggetto di attenzione, possono essere “politicizzate” – ossia sollevate all’attenzione del pubblico, anche con il contributo dei media, impugnate come arma di polemica, scontro e conflitto nella competizione politica – anche in assenza di qualsiasi coinvolgimento giudiziario dei loro protagonisti (Vannucci, 2024).

Arriviamo così a un secondo punto, rispetto al quale si può individuare un’ulteriore analogia tra pornografia e corruzione: la gamma di immagini *ricognosciute* e dunque qualificate come pornografiche nei primi anni ’60 del secolo passato oggi è radicalmente cambiata, restringendosi nel corso dei decenni successivi quanto a elementi distintivi – pur espandendosi esponenzialmente nell’ammontare della produzione di genere – a seguito dei mutamenti culturali e di costume. Un’analoga trasformazione vale anche nel caso delle pratiche di corruzione, il cui perimetro di individuazione si è anch’esso modificato col trascorrere del tempo, a seguito di mutate sensibilità valoriali, etiche e politiche, o magari in reazione agli scandali.

Alcuni cambiamenti di umore e di atteggiamento pubblico, ossia l’inclinazione a una maggiore “indulgenza”, potrebbero tuttavia riflettere non un processo di evoluzione culturale “spontanea”, quanto la capacità di alcuni soggetti influenti – a livello istituzionale, economico, mediale, finanziario, ecc. – di indurre deliberatamente una progressiva accettazione o assuefazione verso i propri ricorrenti “abusi di potere”, che possono sfociare in vere e proprie condotte criminali. Basti pensare alla capacità di alcune lobby di “normalizzare” nei confronti del giudizio pubblico *alla luce del sole*, senza violare alcuna legge (casamai piegando gli esiti del processo regolativo o legislativo al proprio tornaconto), la propria insinuante azione di condizionamento di decisioni politiche cruciali, con rappresentanti politici tenuti letteralmente al guinzaglio aprendo o chiudendo i cordoni della borsa – vedi le campagne elettorali statunitensi. Nel descrivere le mutevoli configurazioni assunte dai “crimini dei potenti”, tra cui si iscrive a pieno titolo la corruzione, Ruggero (2021, p. 8) ne individua anche l’*egemonia* e il *consenso* come tratti distintivi: “I crimini dei potenti sono il risultato di differenti caratteristiche che emergono nell’esercizio del potere stesso. [...] La segretezza gioca un ruolo in questo processo, così come l’ostentazione, giacché i crimini dei potenti si traducono in simboli, segni di onnipotenza che conducono essi stessi all’imitazione, e qualche volta all’ammirazione. L’egemonia, in altre parole, può essere ottenuta attraverso il crimine”.

Ecco che il processo di costruzione sociale della corruzione viene condizionato non soltanto dall’irriflesso processo di mutamento dei valori sociali e dal

conseguente adattamento normativo. Possono entrarvi in gioco anche opache e sotterranee pressioni “intenzionali” degli attori (economici, politici, ecc.) *potenti* coinvolti in forme di corruzione sistemica, istituzionalizzata o “legalizzata”. La loro capacità di “corrompere” – ossia riorientare a proprio privato vantaggio – la rappresentazione pubblica della corruzione potrà allora indurre fasce significative della popolazione ad accettare, ritenendole in fondo legittime, e dunque ad appoggiare, una gamma di scelte e politiche pubbliche dall’impatto potenzialmente catastrofico sugli interessi collettivi di lungo periodo. Basti pensare, a titolo di possibile esempio, alla prospettata realizzazione di costosissimi ponti a campata unica che sfidano le conoscenze ingegneristiche, la tettonica a zolle, i calcoli costi-benefici; oppure alla “liberalizzazione” della trivellazione per estrarre idrocarburi, destinata ad accelerare il *global warming* in atto. Dietro il perseguimento di questi progetti si può intuire o riconoscere il peso “sistemico” di potenti interessi economici che piegano scelte politiche a logiche di profitto privato. Per quanto sia *visibile*, per molti attori politico-sociali questo tipo di corruzione non è più – a quanto sembra – *riconoscibile*.

Come conseguenza, anche la risonanza degli eventuali scandali può essere modulata ad arte da media partigiani, a seconda di chi di volta in volta ne è vittima o denunciante, ovvero esercita un potere condizionante sui messaggi veicolati dai mezzi di informazione, accentuandone o smorzandone le risposte, in particolare l’*indignazione* nei confronti dell’evidenza di corruzione – che del resto, come osserva Mancini (2023), in Italia è da molti decenni il mero sottoprodotto occasionale di una cultura politica divisiva. Eppure una componente essenziale del concetto di corruzione è la reazione – cui si associa una “sanzione” – che l’evidenza empirica della sua sussistenza è ancora in grado di suscitare in individui, organizzazioni, gruppi sociali e politici. Quanto più questi attori saranno rilevanti in quel contesto, e quanto maggiore la loro capacità di “cacciare i poco di buono”, come sintetizza la proverbiale formula “*throw the rascals out*” che ha spesso connotato le campagne elettorali americane, tanto più il perimetro degli “abusi” riconosciuti e puniti come corruzione si allargherà al di là di quello circoscritto dalle fattispecie penali.

Meccanismi e attori nella costruzione sociale del concetto di corruzione: una sintesi

Un solo termine, corruzione, finisce per essere connotato da significati diversi – tanto nella ricerca scientifica che nell’utilizzo “popolare” – e dunque per denotare tipi di condotte molto dissimili tra loro. Il rischio di “*conceptual stretching*” paventato da Sartori (1970) nella ricerca sociale è incombente. Basti pensare che possono variare il *chi*, attore protagonista della corruzione (individuo, organizzazione, forma di governo, regime politico, ecc.); il suo contenuto

(uno scambio di risorse, come nel caso di quella che la lingua inglese definisce *bribery*, ossia corruzione con passaggio di tangente; oppure anche ulteriori forme di abuso di potere che includono frodi, malversazioni, peculato; il malfunzionamento complessivo dello Stato e dell'amministrazione, ecc.); le sue implicazioni a livello comportamentale (una condotta eticamente o politicamente inaccettabile; un'azione perseguibile come reato; un atto che qualifica moralmente il suo artefice, ecc.).

Non sorprende allora che, per orientarsi in questo perimetro ampio, si siano adottate classificazioni più semplici e intuitive, in genere uni-dimensionali. Ad esempio, distinguendo la corruzione per settori: nell'amministrazione, nelle scelte politiche, nell'economia, nella finanza, giudiziaria, negli appalti, nel governo del territorio, ecc.; oppure a livello centrale o periferico di governo o ancora, tra sotto-tipi diversi (come *cronysm*, *bribery*, favoritismo, *state-capture*, nepotismo, ecc.). Una delle distinzioni più utilizzate nella letteratura si concentra sul "peso specifico" delle risorse in gioco nelle relazioni tra gli attori coinvolti in pratiche di corruzione, tra *petty* e *grand corruption*, ossia corruzione "spicciola", che tipicamente coinvolge singoli cittadini e funzionari di basso profilo, e corruzione "di alto profilo", nella quale aumenta il rilievo sia dei protagonisti che l'ammontare di risorse in gioco (Rose-Ackerman, 1999). Tra la prima e la seconda variano radicalmente non soltanto le aspettative di profitto e i profili di rischi che ne discendono, ma anche la natura dei meccanismi che consentono a chi vi è coinvolto di individuare interlocutori, venire a conoscenza delle opportunità, incontrarsi, negoziare un accordo, fidarsi gli uni degli altri. Si tratta, in altre parole, di diversi "meccanismi di governance", ovvero strutture di regolazione informale delle pratiche di corruzione, che inquadrano, forniscono ordine e prevedibilità, e per questa via riducono incertezza e "costi di transazione" nelle relazioni e negli scambi tra corrotti e corruttori (della Porta & Vannucci, 2021).

Quale che sia la prospettiva adottata nel definire e "tipizzare" la corruzione (nell'accezione moderna del termine), si possono evidenziare almeno quattro componenti essenziali: (i) la natura *relazionale* del concetto; (ii) l'associarsi a situazioni di interdipendenza sociale, tra singoli individui o all'interno di organizzazione pubbliche o private, che comportano delega di poteri, trasmissione di responsabilità, mandato fiduciario; (iii) l'indicare una manifestazione patologica, una distorsione, una deviazione da quello che è indicato come un modello di relazione previsto, codificato, comunemente accettato, o quanto meno ritenuto auspicabile; (iv) l'evidenziare – implicitamente o espressamente – l'esistenza di responsabilità (ossia di una qualche *accountability* tradita) che ha reso possibili quelle "degenerazioni", che possono investire sia il livello individuale (le colpe dei "corrotti" e dei "corruttori, l'incapacità degli organi di controllo, ecc.) che quello "sistemico" (la mancanza di trasparenza, l'inefficienza delle istituzioni, l'inadeguatezza dei processi decisionali, ecc.).

Un simile inquadramento concettuale peraltro riflette l'etimologia del termine, derivante dal latino *corruptio*, unione di *con* e *rumpere*. Nella corruzione qualcosa si *rompe*, si spezza, si “decomponere”, degrada: si tratta del vincolo nella relazione che lega (rendendoli interdipendenti) individui che si sono *affidati* tra loro – singolarmente o all'interno di organizzazioni – poteri e responsabilità. Più precisamente, ma ancora in termini generali, si potrebbe definire la corruzione come una condotta – qualificabile come *abuso di potere* – che si manifesta nella violazione delle regole ufficiali o di vincoli informali – ossia le regole non scritte, ma sancite da valori diffusi, norme sociali, modelli culturali, ecc. – che sanciscono le obbligazioni legali, sociali, politiche o etiche tra soggetti che hanno cercato, attraverso scambi e deleghe di potere, di coordinarsi nella cura di propri interessi e valori – individuali e collettivi (Picci & Vannucci, 2018).

La Tabella 1 riassume sinteticamente i principali criteri utilizzabili per descrivere la natura di quei vincoli e degli attori sociali o coinvolti in questo processo politico-sociale di costruzione di “ciò che chiamiamo” corruzione, quando qualcuno è *capace di riconoscerla quando la vede*: quello giuridico-formale; quello derivante da vincoli informali i cui contenuti sono sanciti dal giudizio dell'opinione pubblica; quello che si associa alla nozione di interesse (e dunque specularmente di danno e di costo) pubblico; quello che fa richiamo a valori e principi etici più o meno universali. Di ciascuno di essi si evidenziano le condotte che ne comportano una violazione, gli attori che riconoscono e segnalano quella manifestazione di corruzione, gli attori che la sanzionano e la natura di quelle sanzioni, il grado di consenso o di “divisività” che può contraddistinguere tale processo; le potenziali implicazioni sulle eventuali politiche anticorruzione – l'auspicabile risposta istituzionale all'evidenza di corruzione; e infine gli indicatori empirici della loro sussistenza.

Particolarmente rilevante per l'efficacia dei meccanismi di *accountability* (ossia di controllo e responsabilizzazione) istituzionale e sociale dei decisori pubblici è il potere e la volontà di quegli attori politico-sociali di infliggere un costo, nonché il suo effetto deterrente. Una volta che qualcuno osserva e riconosce la corruzione, quali azioni – o meglio, reazioni – individuali o collettive potrà porre in essere per dimostrare la propria avversione al fenomeno, punirne i responsabili, scoraggiare analoghe condotte in futuro? Affiora qui – specie nel caso delle sanzioni sociali e del controllo diffuso – un problema di incentivi all'azione collettiva anticorruzione, la cui eventuale soluzione dipende dalle motivazioni e dai vincoli sussistenti, in un dato contesto politico-sociale, alla mobilitazione e all'impegno civico.

Tabella 1: Meccanismi e attori nella costruzione sociale della corruzione

Criteri per riconoscere l'abuso di potere che caratterizza la corruzione				
	Criterio giuridico formale	Criterio informale	Criterio dell'interesse pubblico	Criterio valori e principi etici
<i>Condotte che configurano la corruzione</i>	Violazione di norme giuridiche e vincoli formali-legali dell'ordinamento	Violazione di vincoli informali, "regole non scritte", valori politico-istituzionali	Tradimento di "interessi pubblici" che genera danni economici e costi sociali	Violazione di valori e principi di natura etico-morale
<i>Attori che riconoscono e segnalano la corruzione</i>	Apparato inquirente e sistema giudiziario, altri organismi di controllo istituzionale (Autorità anticorruzione, ecc.)	Mezzi di comunicazione, opinione pubblica, attori politici, gruppi e movimenti sociali	Centri di ricerca, giornalismo investigativo, mezzi di comunicazione, organismi di controllo istituzionale (Autorità anticorruzione, ecc.), attori politici, gruppi e movimenti sociali	Singoli individui, gruppi e movimenti sociali, mezzi di comunicazione
<i>Attori che sanzionano la corruzione</i>	Magistratura, superiori gerarchici nell'organizzazione pubblica, altri organismi di controllo istituzionale (Autorità anticorruzione, ecc.)	Cittadini-elettori, classe politica	Cittadini-elettori, classe politica	Cittadini-elettori, classe politica
<i>Natura delle sanzioni</i>	Statuite dall'ordinamento e applicate secondo procedure	Legate ai processi politici democratici (selezione dei candidati, elezioni, ecc.) e ai meccanismi di riconoscimento, ostracismo, stigma e sanzione sociale	Legate ai processi politici democratici (selezione dei candidati, elezioni, ecc.) e ai meccanismi di riconoscimento, ostracismo, stigma e sanzione sociale	Giudizio pubblico espresso dai portatori di istanze morali, appello alla <i>accountability</i> etica dei decisori, senso di colpa, stigma e sanzione sociale

<i>Criteria per riconoscere l'abuso di potere che caratterizza la corruzione</i>				
	<i>Criterio giuridico formale</i>	<i>Criterio informale</i>	<i>Criterio dell'interesse pubblico</i>	<i>Criterio valori e principi etici</i>
<i>Grado tendenziale di consenso pubblico</i>	Tendenzialmente elevato. La presenza di media "partigiani" tende ad abbassarlo	Elevato in società omogenee, basso in società con cleavages ideologici, sociali, culturali. La presenza di media "partigiani" tende ad abbassarlo	Elevato in società omogenee, basso in società con cleavages ideologici, sociali, culturali. La presenza di media "partigiani" tende ad abbassarlo	Elevato in società omogenee, basso in società con cleavages ideologici, sociali, culturali. La presenza di media "partigiani" tende ad abbassarlo
<i>Potenziali effetti sulle politiche anticorruzione</i>	Impatto sulla formazione dell'agenda pubblica con inserimento di temi legati alla repressione penale o riforme politico-amministrative	Impatto sulla formazione dell'agenda pubblica e nella formulazione di politiche che regolino le condotte ritenute improprie	Impatto sulla formazione o consolidamento di <i>advocacy coalitions</i> o di <i>epistemic communities</i> a supporto di particolari rappresentazioni degli interessi pubblici	Impatto sull'agenda pubblica
<i>Indicatori empirici</i>	Avvio di procedimenti giudiziari e disciplinari: condanne, applicazione di sanzioni	Campagne stampa e social, "scandalo", attivarsi di movimenti e mobilitazioni anticorruzione, sanzioni politiche (perdita di voti o consenso, revoca di nomine, dimissioni, ecc.)	Pubblicazione di report, ricerche e studi che evidenziano i costi nascosti di scelte politiche; campagne stampa e social, "scandalo", attivarsi di movimenti e mobilitazioni anticorruzione, sanzioni politiche (perdita di voti o consenso, revoca di nomine, dimissioni, ecc.)	Richiamo al tema nel discorso pubblico e nei programmi di alcuni attori politici, appelli, campagne social

Si noti che la reazione dell'opinione pubblica alla violazione di vincoli informali e il tradimento degli interessi pubblici affidati ai governanti (secondo e terzo criterio della tabella) sono largamente sovrapponibili, sia per gli attori coinvolti sia per i meccanismi e le dinamiche. La principale differenza consiste che, nel primo caso, rilevano maggiormente i tratti riconoscibili di una certa condotta – come, ad esempio, l'acquisto “all'insaputa” del politico beneficiario di un immobile da parte di un imprenditore. Nel caso della denuncia della violazione degli interessi pubblici entra invece in gioco una dimensione che, per un verso, può farsi più “tecnica”, qualora punti agli effetti osservabili di decisioni politico-amministrative, che possono richiedere il contributo di soggetti esperti (centri indipendenti di studi e ricerche) o di inchieste giornalistiche per la loro identificazione – come ad esempio l'inquinamento fuori dai parametri derivante da attività industriali che non sono perseguite a causa della collusione tra interessi imprenditoriali e attori politici. In altri casi, invece, prevale la dimensione di confronto politico-valoriale, e l'interesse politico “tradito” a causa della “corruzione” dei governanti corrisponde all'esito di politiche pubbliche ispirate da determinati approcci ideologici (di matrice neo-liberista, ad esempio) che si reputano (e denunciano) fonte di gravi costi sociali in termini di crescita di sperequazioni, negazione dell'accesso a servizi pubblici fondamentali, allargamento della povertà a nuove fasce sociali, ecc.

I criteri considerati forniscono una chiave analitica di lettura dei processi di costruzione sociale della corruzione, ossia dei meccanismi che portano – in contesti ed epoche diverse (Noonan, 1984; Kroeze, Vitoria & Geltner, 2017) – a definire, riconoscere e sanzionare gli abusi di potere definiti come corruzione. Nell'esperienza e nella realtà empirica, tuttavia, essi sono profondamente intrecciati. Spesso si attivano insieme e si alimentano a vicenda (Sberna & Vannucci, 2013). Ad esempio, quando la violazione delle leggi, perseguita dai magistrati e resa nota dai mezzi di comunicazione, induce una “sollevazione” dell'opinione pubblica che porta a formulare giudizi più rigorosi di condanna etica delle malefatte dei politici o dei funzionari coinvolti – vedi le dinamiche che hanno accompagnato nei primi anni lo sviluppo delle inchieste di “Mani pulite”. Altre volte, questi meccanismi operano disgiuntamente, ad esempio, quando si osservano scandali legati a episodi penalmente irrilevanti, ma che costringono i protagonisti a fare ammenda, o a dimettersi; oppure quei casi in cui pratiche formalmente lecite, e magari accettate da larghe fasce di una popolazione inerte, sono giudicate e qualificate in pubblico come eticamente corrotte da un portatore di visioni etiche divergenti.

Associata a valori politici, etici e culturali, alle sfuggenti e ideologicamente connotate definizioni degli interessi della collettività o di particolari gruppi sociali, la stessa nozione di corruzione si frammenta, si rompe come uno specchio in molteplici schegge che rimandano immagini discordanti. In altre parole, si relativizza, frutto di un processo più o meno conflittuale di costruzione sociale, impugnata da portatori di opinioni divergenti, di contrapposizioni e di dibattito. Come tema

polemico e arma di denuncia, si fa strumento di dialettica, da impugnare nel confronto e nello scontro politico. Può persino farsi strumento di controllo politico e di potenziale abuso, laddove i giudici siano manovrabili come esecutori di direttive politiche o come venditori di sentenze al miglior offerente. Ancora, la corruzione può accrescere il consenso per i governanti in un regime autoritario: invocare strumentalmente un criterio di presunta legalità offre agli autocrati la disponibilità di un bastone (la minaccia di incarcerare ogni potenziale avversario, formulando accuse pretestuose di corruzione) da associare alla carota (la condivisione dei guadagni della corruzione) per consolidare il proprio dominio (Picci, 2024). L'arricchimento cleptocratico di certe oligarchie (vedi il caso russo o cinese) o la "cattura dello stato" da parte di gruppi criminali o potentati economici non sembrano troppo distanti da questa rappresentazione (David-Barrett, 2023).

La potenziale ambiguità di un concetto di corruzione affidato alla capacità di riconoscimento – spesso divergente – e alla conseguente mobilitazione di diversi soggetti politici e sociali, tuttavia, non va letta necessariamente come un problema. Al contrario, essa può trasformarsi in un fattore che vivifica i valori e rianima la fiducia sociale che ne è sottesa, nella misura in cui la percezione di un abuso, di un allontanamento nella prassi politica dagli obiettivi e dai valori di quella forma di governo, anima il dibattito pubblico e incoraggia gruppi o "comunità monitoranti" (Ferrante & Vannucci, 2017) di cittadini a riconoscersi portatori di ideali e interessi condivisi, e dunque a rafforzare i meccanismi di *accountability* sociali sviluppando forme più incisive e *mobilitanti* di solidarietà, fiducia, cooperazione.

Cosa intendiamo per costruzione sociale della corruzione

La corruzione, come discusso nel paragrafo precedente, è dunque caratterizzata da una notevole fluidità definitoria. Infatti, la sua concreta configurazione varia a seconda dei contesti culturali e sociali in cui si manifesta. La complessità di questo fenomeno, che coinvolge tanto i regimi democratici quanto quelli non democratici, richiede un'analisi approfondita per comprenderne appieno la natura e le implicazioni. Ad esempio, molti evidenziano come la corruzione sia incentrata su comportamenti che portano alla "distruzione" dell'onestà nello svolgimento dei doveri pubblici per il perseguimento di vantaggi personali. Si tratta di un abuso della fiducia e della responsabilità formale che un individuo detiene in virtù della sua posizione all'interno di un'organizzazione. La questione cruciale, tuttavia, risiede nel determinare *il confine tra onestà e abuso di fiducia*. E questo confine varia da Paese a Paese, a seconda del contesto culturale e sociale, poiché il significato esatto di fiducia e onestà e di altri elementi così centrali per un comportamento corrotto, come scrive Granovetter (2007), è oggetto di discussione e dipende dalle costruzioni sociali. In altre parole, il confine dipende da conoscenze, da norme sociali

e professionali che variano nel tempo e nello spazio e che si definiscono in quello che Alfred Schutz (1974) ha chiamato “*il mondo della vita quotidiana*”, ossia quel contesto sociale caratterizzato da attività di interazioni sociali, relazioni e routine, e dove vengono costruiti i significati che diamo alle nostre azioni e a quelle degli altri.

Per quanto appena detto, il nostro punto di partenza è considerare la corruzione un *fatto sociale* secondo la definizione di Durkheim (1963), perché è un fenomeno collettivo, coercitivo e generalizzato che può essere studiato scientificamente per comprendere le sue cause e i suoi effetti sulla società. La corruzione infatti esiste come fenomeno collettivo nella società. Non è limitata ai comportamenti individuali, ma è presente in molte istituzioni, organizzazioni e culture. Le pratiche corrotte spesso fanno parte di un sistema più ampio di norme e aspettative sociali che trascendono i singoli individui. La corruzione inoltre esercita una pressione coercitiva sugli individui. Chi vive in un ambiente dove la corruzione è diffusa può sentirsi costretto a partecipare a pratiche corrotte per evitare ritorsioni, per ottenere favori o per mantenere la propria posizione sociale o lavorativa. Questa coercizione può essere diretta, come nel caso di minacce o estorsioni, o indiretta, attraverso aspettative sociali e culturali. La corruzione poi è un fenomeno diffuso che può essere osservato in molte società e culture. Non è limitata a pochi individui, ma coinvolge un'ampia gamma di attori sociali, dalle istituzioni governative alle aziende private, dalle organizzazioni internazionali alle comunità locali. La corruzione, infine, influenza profondamente le strutture sociali, economiche e politiche. Può minare la fiducia nelle istituzioni, aumentare le disuguaglianze e ostacolare lo sviluppo economico e sociale. Come fatto sociale, la corruzione riflette le dinamiche di potere e le relazioni sociali in una data società.

L'idea che la corruzione sia una *costruzione sociale*, già avanzata da Tanzler, Maras e Giannakopoulos (2016), si appoggia sul presupposto che la sua definizione, il suo significato e la sua accettabilità sono prodotti di processi sociali di interazione e interpretazione. Si richiama quel *paradigma costruzionista*, nel campo sociologico la formulazione più nota è quella da Berger e Luckmann (1966), che si basa sul fatto che la realtà sociale e la sua conoscenza dipendono dall'azione degli individui. Quanto fin qui esposto risulta valido anche nel caso della corruzione, in quanto i comportamenti corruttivi, come già accennato, non si limitano a singole azioni illecite, bensì si rivelano intrinsecamente connessi al tessuto sociale, influenzato e plasmato dalle norme, dai valori e dalle dinamiche di potere caratterizzanti un determinato periodo storico. Il rapporto tra dono e corruzione rappresenta un esempio emblematico di costruzione sociale, influenzata da norme sociali, dinamiche di potere e assetti istituzionali che ne condizionano la percezione e le implicazioni. In molte culture, il dono rappresenta un'usanza radicata nelle interazioni sociali, svolgendo un ruolo fondamentale nel consolidare legami e adempiere a obblighi sociali. Queste norme spesso dettano i tipi di doni considerati appropriati, la frequenza della loro elargizione e le aspettative associate allo scambio di doni. Quando il dono

assume dimensioni eccessive o viene utilizzato per influenzare decisioni o ottenere vantaggi ingiusti, si trasforma in una forma di corruzione. Ciò può verificarsi quando individui in posizioni di potere si aspettano o richiedono doni da coloro che cercano i loro favori, creando un sistema di favoritismo e raccomandazioni. La costruzione sociale della dinamica *dono-corruzione* risiede nel modo in cui tali pratiche vengono percepite, interpretate e regolamentate all'interno di una società (Torsello, 2008). In alcuni contesti, il confine tra dono accettabile e pratiche corrotte risulta sfumato, e genera ambiguità e potenziale abuso. Facciamo un esempio: un medico visita un paziente al di fuori dell'orario di ambulatorio e il paziente, per sdebitarsi, gli dona due bottiglie di un ottimo (e costoso) champagne. Quali sono, in questo caso, i fattori che contribuiscono alla costruzione sociale del significato di dono? Se il medico è un amico, entrano in gioco valori culturali (la reciprocità, la solidarietà) e relazioni personali che, in alcuni contesti (immaginiamo in quello italiano), spingono a considerare il dono come un comportamento accettabile, distinguendolo da un comportamento deviante. Al contrario, se il medico non è un amico ma l'unico con le competenze per curare il paziente, ci troviamo di fronte a una relazione di potere diseguale. In questo caso, il dono diventa lo strumento necessario per il paziente per ottenere il favore del medico, velocizzare la diagnosi e assume quindi evidenti connotazioni illecite. Un altro esempio è dato dal clientelismo. Questa forma di corruzione si configura come un sistema di scambio di favori e risorse, basato su relazioni di dipendenza tra patron e clienti. Questo sistema è spesso radicato in norme sociali non scritte e influenza le dinamiche di potere all'interno della società. Il significato del clientelismo e la sua accettabilità variano a seconda del contesto culturale e politico. In alcuni contesti, il clientelismo può essere scambiato per una forma di lealtà o di mutuo soccorso, mentre in altri è considerato una pratica illegittima e dannosa.

Inoltre, l'idea di corruzione come mediata da quadri simbolici e cognitivi di natura sociale spinge gli individui a interpretare in maniera differente i reati corruttivi. Quando qualche anno fa venne diffusa la notizia di un sindaco accusato di peculato per l'utilizzo dell'auto di servizio per le sue uscite con l'amante, feroci furono le critiche nei suoi confronti, soprattutto sui social network. Diversa fu la reazione al caso di un ex autista accusato di peculato per aver danneggiato le telecamere della rimessa degli autobus e aver utilizzato uno degli autobus della società pubblica per cui lavorava per portare gli amici al mare. Le reazioni a questa notizia furono di tenore diverso rispetto a quelle suscitate dal caso del sindaco e dell'amante. Sul web alcuni utenti avevano persino espresso ammirazione per il gesto, desiderosi di replicarlo e non considerandolo un reato. Questi casi esemplificano come la realtà sociale legata alla corruzione possa determinare definizioni, significati e gravità percepita differenti a seconda di una serie di fattori sociali e culturali. In particolare, nei due casi in questione, la differente reazione del pubblico di fronte a reati simili può essere ricondotta all'aumento del cinismo e dell'apatia verso le istituzioni

pubbliche. Questo sentimento genera rabbia nei confronti di un sindaco, figura apicale della politica locale, che abusa di un bene pubblico, mentre al contempo può suscitare ammirazione per un autista, un individuo comune, che utilizza un bene pubblico per scopi personali, come divertirsi con gli amici.

Verso una costruzione sociale mediatizzata della corruzione

Giunti a questo punto, è necessario riflettere su come la realtà socialmente costruita venga preservata o modificata in uno specifico contesto sociale e nel corso del tempo. A tal scopo, assume un ruolo centrale il concetto di *narrazione*. I racconti che diamo delle nostre esperienze svolgono un ruolo fondamentale nella costruzione della realtà sociale. Attraverso le storie che ci raccontiamo, diamo senso al mondo che ci circonda, definiamo le nostre identità e costruiamo i valori e le norme che ci guidano. Le narrazioni sono, inevitabilmente, parte integrante della vita sociale. Come sostiene Mangone (2022), le narrazioni si presentano in due forme: sono sia un modo di conoscenza che un modo di comunicazione. Il primo consente lo sviluppo di sistemi di idee, mentre il secondo ne favorisce la diffusione. Diviene quindi evidente come le narrazioni siano fondamentali per promuovere il cambiamento sociale, perché orientano i percorsi degli individui in base all'uso che il soggetto (individuale o collettivo) fa della narrazione come strumento per percepire la realtà sociale, la società e il suo futuro.

D'altro canto, è fondamentale sottolineare l'esistenza di una stretta correlazione tra *narrazioni e media*. L'esposizione prolungata a contenuti mediali specifici (e alle immagini della realtà sociale che essi veicolano) contribuisce nel tempo a strutturare schemi interpretativi e a fornire materiale iconico e concettuale che indirizza gli individui verso la condivisione di determinate rappresentazioni sociali rispetto ad altre. Non a caso, la *communication research*, ovvero l'insieme delle teorie che indagano gli effetti prodotti dai media, ha sempre posto come obiettivo primario lo studio dell'impatto esercitato dalle rappresentazioni simboliche sulla percezione soggettiva della realtà sociale (Boni, 2010).

Riguardo alla corruzione, quanto noi conosciamo del fenomeno, le nostre percezioni e i nostri giudizi sono strettamente connessi alle narrazioni prevalenti nei mass media. L'esempio più emblematico di quanto appena detto, e già citato in precedenza, è stato senza dubbio il processo legato allo scandalo di corruzione più noto nel nostro Paese, "Mani pulite", ribattezzato proprio dal mondo giornalistico Tangentopoli. Questo scandalo rappresenta un ottimo esempio in quanto non solo ci permette di intuire il potere dei media nella costruzione della realtà sociale, ma anche di comprendere come i media siano in grado di influenzare le pratiche degli individui. I mass media contribuiscono in maniera inconfutabile ad alimentare l'indignazione degli italiani, non solo raccontando il processo di Mani

pulite, ma soprattutto costruendo il “mito di Tangentopoli” attraverso una narrazione “spettacolare”, ricca di attori e personaggi, attributi e qualità, in cui alcuni soggetti assumevano i tratti degli eroi e altri quelli dei cattivi. Questo stratagemma narrativo favorì il sostegno dell’opinione pubblica all’azione dei magistrati milanesi. Giorno dopo giorno, i titoli di prima pagina dei quotidiani e quelli di apertura dei notiziari dedicati allo scandalo delle tangenti non fecero altro che rafforzare la credenza latente tra la popolazione che i politici rubassero, fino al punto di trasformarla in opinione dominante. Di conseguenza, tra gli italiani si manifestò un’ondata colossale di collera e rabbia popolare che, come uno tsunami, determinò la fine del sistema politico dell’epoca e l’emergere di atteggiamenti di antipolitica.

Il concetto di *mediatizzazione* rappresenta un elemento chiave per chiarire quanto discusso finora. Esso definisce l’ampia influenza che i media esercitano in differenti ambiti della società, caratterizzata dalla loro capacità di diffondere rappresentazioni e narrazioni che permeano la vita sociale. In quest’ottica, risulta più appropriato parlare di “costruzione mediatizzata della realtà” (Couldry & Hepp, 2017) e le logiche dei media assumono un ruolo attivo e determinante nel processo di framing, ossia di inquadramento delle questioni sociali. Tale processo, che comprende dinamiche di potere e conflitto, influenza significativamente la definizione del significato e del giudizio che una persona formula su un fenomeno come la corruzione, nel nostro caso specifico.

La logica della *commercializzazione*, ad esempio, ha indotto i media a orientare la loro narrazione verso casi di corruzione che presentano caratteristiche di elevata notiziabilità, in quanto capaci di generare più lettori per i quotidiani e più spettatori per i notiziari, con conseguente crescita degli introiti pubblicitari, e nel web un più alto numero di click. Tale strategia però comporta il rischio di distorcere la realtà, amplificando in modo sproporzionato alcuni episodi di corruzione a discapito di altri e, di conseguenza, di influenzare la percezione pubblica del fenomeno. Non a caso questa è anche quella logica che ha spinto a volte il sistema giornalistico a raccontare un evento di corruzione focalizzandosi più sui dettagli pruriginosi piuttosto che sulle cause e le conseguenze del reato. Tra il 2010 e il 2014 ad esempio vennero alla luce gli scandali dei rimborsi truccati nei consigli regionali e non pochi articoli dei quotidiani nazionali si focalizzarono sulle mutande verdi acquistate con fondi pubblici da esponenti della Lega in Piemonte o sui festini organizzati da consiglieri del PdL nel Lazio, o sulle camicie floreali indossate da Formigoni sullo yacht di un imprenditore lombardo.

Oltre a privilegiare casi di corruzione con caratteristiche di elevata notiziabilità, si osserva nei media italiani un *utilizzo strumentale* di tali vicende. La persistente faziosità di molti organi di informazione influenza pesantemente la narrazione giornalistica di scandali di corruzione, soprattutto quando coinvolgono esponenti politici. In tali casi, si pensi a cosa successe nel nostro Paese con la scesa in campo di Silvio Berlusconi, lo scandalo e i soggetti coinvolti

non vengono trattati come semplici fatti da analizzare e riferire, ma bensì come occasioni di scontro politico, di attacco e difesa tra le diverse fazioni. Di conseguenza, l'attenzione si sposta dal merito delle accuse e dalla ricerca della verità verso una mera strumentalizzazione politica della vicenda, che assume un ruolo centrale nel dibattito pubblico. Questa tendenza all'attacco o alla difesa da parte dei media nei confronti dei politici accusati di corruzione è talmente frequente nel panorama italiano da poter essere considerata una vera e propria logica che permea la copertura mediale di tali eventi.

Infine, nell'odierno panorama mediale complesso, caratterizzato da una molteplicità di *piattaforme*, entrano in gioco le logiche proprie di queste piattaforme. I social media, come ampiamente riconosciuto, ampliano il ventaglio degli attori coinvolti nel dibattito pubblico sulla corruzione, includendo non solo giornalisti e figure politiche tradizionali, ma anche cittadini comuni e fonti di informazione alternative. Questa pluralità di voci e prospettive porta a una diversificazione dei casi di corruzione discussi pubblicamente, arricchendo il dibattito. Tuttavia, questo stesso panorama favorisce anche una polarizzazione delle opinioni e delle posizioni su tali casi. Di conseguenza, il discorso sulla corruzione all'interno delle piattaforme social tende a suscitare una forte riprovazione nei confronti della classe politica, considerata anche composta da "individui privilegiati", mentre genera scarsa indignazione quando a essere coinvolti sono cittadini comuni. Questo fenomeno evidenzia come, in alcuni casi, la trattazione mediatica della corruzione tenda a minimizzare o addirittura a giustificare la devianza quando questa coinvolge individui non appartenenti alla sfera politica.

Perché un glossario

Società, Politica, Media, Etica e Diritto, Economia: la corruzione è un fenomeno intrinsecamente legato a queste macro-categorie. Si evolve di pari passo con i loro mutamenti. Per questa ragione, la corruzione è un fenomeno complesso e dinamico. Per comprenderla a fondo, è necessario un approccio interdisciplinare che vada oltre i confini delle singole discipline. Da questa consapevolezza nasce l'idea di un glossario che, frutto della collaborazione di esperti provenienti da diversi ambiti, offra una visione ampia e aggiornata della corruzione. Condividiamo infatti l'idea che la prevenzione della corruzione sia una responsabilità collettiva. Ognuno di noi, nel proprio ambito, può contribuire a creare un ambiente in cui la corruzione non trovi spazio. Questo glossario intende fornire un linguaggio comune e una comprensione condivisa del fenomeno, favorendo così la collaborazione tra istituzioni, cittadini e società civile nel contrasto alla corruzione.

Abbiamo individuato per questo nostro lavoro le cinque macro-categorie sopra menzionate in quanto le riteniamo centrali nella definizione di "cosa è la corruzio-

ne”. All’interno di ciascuna categoria, sono stati selezionati i lemmi chiave in grado di evidenziare i legami profondi tra le diverse dimensioni del fenomeno.

In conclusione, il glossario, frutto di un approccio interdisciplinare e del progetto PRIN PNRR intitolato “SOcial media and civic Mobilization as MOonitoring toolS in the SOciAl construction of corruption” (Acronimo: SOMMOSSA), realizzato con il coinvolgimento di studiose e studiosi delle Università di Perugia e Pisa, si propone di supportare decisori politici, ricercatori, studenti, giornalisti e tutti coloro interessati ad approfondire la complessità del fenomeno corruttivo e le sue implicazioni per la società.

Principali riferimenti bibliografici

- Berger P.L. & Luckmann T. (1966), *The Social Construction of Reality*, Doubleday, New York.
- Boni F. (2010), “«Ceci construira cela» La costruzione mediatica dell’architettura”, in A. Santambrogio (a cura di), *Costruzionismo e scienze sociali*, Morlacchi, Perugia, pp. 221-236.
- Couldry N. & Hepp A. (2017), *The Mediated Construction of Reality*, Polity Press, Cambridge.
- della Porta D. & Vannucci A. (2021), *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, il Mulino, Bologna.
- David-Barrett E. (2023), “State capture and development: a conceptual framework”, *Journal of International Relations and Development*, 26, pp. 224–244.
- Durkheim E. (1963), *Le regole del metodo sociologico*, Comunità, Milano.
- Ferrante L. & Vannucci A. (2017), *Anticorruzione pop*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Granovetter M. (2007), “La costruzione sociale della corruzione”, *Stato e Mercato*, 78, pp. 343-368.
- Kroeze R., Vitória A. & Geltner G. (2017), *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era*, Oxford University Press, Oxford.
- Mancini P. (2023), *Perché non ci indigniamo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Mangone E. (2022), *Narrative and Social Change. Social Reality in Contemporary Society*, Springer, Cham.
- Noonan J.T. (1984), *Bribes*, Macmillan, New York.
- Picci L. (2024), *Rethinking corruption*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Picci L. & Vannucci A. (2018), *Lo Zen e l’arte della lotta alla corruzione*, Altreconomia, Milano.
- Rose-Ackerman S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ruggero V. (2021), “The Crimes of the Powerful: Between Force and Consensus”, *Social Sciences*, 10(51), pp. 1-10.
- Sartori G. (1970), “Concept Misformation in Comparative Politics”, *American Political Science Review*, 64, pp. 1033-1053.
- Sberna S. & Vannucci A. (2013), “It’s the politics, stupid!: the politicization of anti-corruption in Italy”, *Crime law and social change*, 60, pp. 565-593.
- Schutz A. (1974), *La fenomenologia del mondo sociale*, il Mulino, Bologna.
- Tanzler D., Maras K. & Giannakopoulos A. (2016) (a cura di), *The Social Construction of Corruption in Europe*, Ashgate, Farnham.

- Torsello D. (2008), *Dono, scambio e favore. Fondamenti e sviluppi dell'antropologia economica*, Mondadori Università, Milano.
- Vannucci A. (2024), "Tra irrilevanza e politicizzazione: le politiche anticorruzione 'all'italiana' tra Convenzione di Merida e legislazione nazionale", in M. Antonelli, T. Aureliani, F. Esposito, F. Rispoli, S. Sberna & A. Vannucci (a cura di), *Politiche e movimenti anticorruzione. Un bilancio a vent'anni dalla Convenzione di Merida*, Pisa University Press, Pisa, pp. 11-50.

Società

Introduzione

Il rapporto tra corruzione e società è complesso e multidimensionale. È ampiamente riconosciuto e indiscusso che la corruzione influisca sulla società in molteplici modi, sia a livello economico che sociale e politico. Tuttavia, la riflessione che si intende avanzare in questa sede non è tanto come la corruzione influenzi la società (argomento ampiamente trattato da numerosi studi e soprattutto attraverso diversi approcci disciplinari), ma come la società influenzi la corruzione, ovvero come le relazioni sociali, le interazioni sociali e la cultura influiscano nelle forme in cui questa si manifesta e nel modo in cui i cittadini la percepiscono.

L'inversione di questo paradigma è un terreno molto meno battuto da chi si appropria a studiare la corruzione. Quest'ultima è stata a lungo una materia di studio che riguardava prevalentemente giuristi ed economisti. Ci si preoccupava principalmente di codificare il maggior numero di comportamenti devianti al fine di stabilire meccanismi punitivi nei confronti di pratiche corruttive, oppure si analizzava il rapporto dei costi e dei benefici che potevano indurre a commettere degli abusi. Tuttavia, come già molti di questi studi mettevano in evidenza, leggi o analisi costi/benefici, da sole, non erano sufficienti a spiegare le diverse manifestazioni del fenomeno.

Anche in contesti dove i codici penali sono scritti alla perfezione, o dove sono previsti forti disincentivi ai comportamenti corrotti, alcune persone continuano ad adottare comportamenti in cui "si abusa di un potere (spesso pubblico) per ottenere benefici privati". Questo avviene perché tali comportamenti sono radicati nella cultura e nella prassi quotidiana, al punto da essere percepiti come normali o inevitabili. In molti casi, la giustificazione risiede nel fatto che "si è sempre fatto così": una forma di abitudine sociale che rende difficile riconoscere la disfunzionalità o l'illegalità di certi atti. Inoltre, vi è una mancanza di consapevolezza rispetto alle conseguenze negative che tali comportamenti possono avere sia a livello individuale che collettivo. La percezione della corruzione come parte integrante del sistema sociale, anziché come una deviazione da esso, contribuisce a perpetuare pratiche dannose che minano la fiducia nelle istituzioni e ostacolano il progresso sociale ed economico.

Per questo motivo si è iniziato a considerare il fatto che la corruzione, e più in generale certi tipi di comportamento che talvolta possono essere definiti come

devianti, siano fortemente influenzati dal contesto socio-culturale in cui si manifestano, dalle abitudini e dalla sensibilità radicate nel tempo in una popolazione. Gli individui non agiscono né decidono come atomi al di fuori di un contesto sociale, le loro azioni intenzionali sono invece radicate in sistemi concreti e continui di relazioni sociali. Di fatto, come apertamente dichiarato da Mazzoni e Vannucci nell'introduzione di questo lavoro, la corruzione è un fenomeno "socialmente costruito", percepito come tale all'interno di un contesto sociale specifico, in cui la società gioca un ruolo determinante nella sua definizione. Le pratiche corruttive non sono "naturali", ma coinvolgono processi di definizione collettiva e devono essere rivendicate e percepite come devianti in un determinato contesto sociale. Questo significa che la comprensione e la percezione della corruzione dipendono dalle norme, dalle convenzioni e dalle dinamiche culturali proprie di ogni società. Ad esempio, come evidenzia Cruzzolin, in alcuni contesti o periodi storici l'offerta di doni a funzionari pubblici può essere considerata come un gesto di cortesia, mentre in altri lo stesso atto è percepito come corruzione. Un altro esempio riguarda il nepotismo: in alcuni contesti, dove i legami familiari sono estremamente forti e il concetto di lealtà familiare può prevalere su quello del merito individuale, favorire i propri familiari è accettato e persino atteso come un dovere verso la famiglia.

In quanto costruzione sociale, il concetto di corruzione è soggetto a mutamenti all'interno dello stesso contesto sociale. A dimostrazione di quanto la corruzione sia un fenomeno socialmente determinato, basta considerare le diverse concettualizzazioni che, nel corso del tempo, il fenomeno ha subito nelle società occidentali, dettate da differenti strutture storico-sociali. Il termine "corruzione" ha radici profonde che risalgono all'opposizione aristotelica tra permanenza (*aphthorà*) e cambiamento (*phthorà*), presente nel trattato di Aristotele "*Peri geneseôs kai phthoras*" (*De generatione et corruptione*). Questo trattato è stato successivamente ripreso da altri pensatori di epoca classica e illuministica in riferimento allo studio della politica nella sua teoria del cambiamento costituzionale: in questo caso la corruzione è intesa come "decadimento del sistema". Se guardiamo invece alla Bibbia, il concetto di corruzione viene utilizzato per descrivere situazioni di separazione e allontanamento dalla divinità, oppure assume i connotati del concetto di ingiustizia. È con lo sviluppo delle burocrazie moderne e con una più netta separazione tra bene pubblico e bene privato che la corruzione ha cominciato a essere considerata come un comportamento deviante individuale, ovvero come un abuso del potere pubblico per guadagni privati, enfatizzando come l'appropriazione indebita di risorse pubbliche a beneficio personale rappresenti una violazione fondamentale dei doveri di un funzionario pubblico.

Storicamente, ma anche in epoche più recenti, la concezione pubblica di corruzione oscilla tra l'episodio di devianza – intesa come abuso di potere per benefici privati – e un "problema sociale" – ovvero una deviazione da una condizione naturale e sana verso qualcosa di impuro o immorale. Sia la devianza che i problemi

sociali sono il prodotto di processi sociali di definizione e reazione. In tal senso il reato è determinato da gruppi sociali che, attraverso processi di interazione, stabiliscono regole e codici di comportamento, e reagiscono quando percepiscono la violazione di tali norme. La devianza non è una proprietà intrinseca di determinati comportamenti, ma una qualità che deriva dalle risposte, dalle definizioni e dai significati attribuiti a questi comportamenti dai membri di una collettività. Questa idea è stata perfettamente esplicitata da Émile Durkheim, uno dei padri fondatori della sociologia, nel volume *La divisione del lavoro sociale*: “Non bisogna dire che un atto urta la coscienza comune perché è criminale, ma che è criminale perché urta la coscienza comune. Non lo biasimiamo perché è un reato, ma è un reato perché lo biasimiamo” (1983, tr. it. 2016, p. 103). In altre parole, la corruzione diventa un abuso di potere se, in un determinato periodo storico e in un determinato contesto sociale, viene comunemente etichettato come tale. Questo approccio sposta l’attenzione dai comportamenti devianti ai processi sociali che li definiscono come tali.

Anche guardando la corruzione dalla prospettiva del “problema sociale”, è importante considerare i problemi sociali come prodotti emergenti delle percezioni e delle definizioni sociali, piuttosto che come condizioni oggettive e intrinseche. La definizione di un comportamento come “corrotto” implica inevitabilmente un giudizio morale. Tuttavia, la morale – intesa come un insieme di regole, credenze e pratiche che guidano il comportamento degli individui all’interno di una società – non è una questione che attiene alla sfera individuale, ma è strettamente legata alla struttura sociale e alle istituzioni della società. Le norme morali sono create e mantenute dalla società e imposte agli individui attraverso l’educazione e l’interazione. Questo significa che le regole morali riflettono i valori e le esigenze della società nel suo complesso e in un preciso momento storico. Secondo Durkheim, la morale ha origine nella coscienza collettiva, cioè l’insieme delle credenze e dei sentimenti comuni alla maggior parte dei membri di una società. Questa coscienza è il risultato della vita in comune e delle interazioni sociali e, come tale, non va considerata come un elemento statico, che rimane immutato. Le trasformazioni economiche, politiche, culturali e, più in generale, i cambiamenti di un determinato contesto sociale possono portare a trasformazioni nelle norme morali e, di conseguenza, nel modo in cui determinati comportamenti vengono valutati ed etichettati.

Che cosa significa, quindi, riflettere su come la società influenza la corruzione? Questa domanda non è di facile risposta, soprattutto perché risulta alquanto complicato tracciare i confini del concetto di società. Tuttavia, attenendoci a una definizione ampia, in questa sezione analizzeremo le strutture sociali, le norme, i valori e le relazioni che esistono all’interno di una società per comprendere come le sue dinamiche possano facilitare o prevenire pratiche corruttive. Affronteremo il modo in cui la cultura, intesa come insieme di valori, credenze e pratiche condivise, influisce sulle norme morali e sulla percezione della corruzione, stimolando sentimenti di indignazione o di assuefazione nei confronti della stessa. Esploreremo

come i cambiamenti economici, politici e sociali possano alterare queste norme e, di conseguenza, il modo in cui la corruzione viene percepita e affrontata in un determinato contesto sociale.

Principali riferimenti bibliografici

- Buchan B. & Hill L. (2014), *An intellectual history of political corruption*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK).
- Durkheim È. (1983), *Du la division du travail social*, tr. it. (2016), *La divisione del lavoro sociale*, il Saggiatore, Milano.
- Granovetter M. (1985), "Economic action and social structure: The problem of embeddedness", *American journal of sociology*, 91(3), pp. 481-510.

Storia e corruzione

Studiare la corruzione in prospettiva storica permette di comprendere come tale concetto abbia assunto diversi significati nel corso del tempo, giacché la percezione del medesimo comportamento deviante può cambiare all'interno di differenti sistemi di norme e valori. A tal proposito J.C. Scott ha parlato di "proto-corruzione" per indicare quelle pratiche che non sarebbero state concepite come corrotte prima dell'Ottocento. Il suo attuale significato può quindi essere definito come il prodotto di un processo non lineare di sedimentazione sviluppatosi nel mondo occidentale a partire dall'antichità classica. Se i filosofi greci ragionavano in termini di "perversione" del corpo politico finalizzata a servire l'interesse dei governanti, il diritto romano raggiunse una maggior consapevolezza del fenomeno, ancora però distinto fra quattro diversi comportamenti illeciti (*ambitus*, *crimen sodaliciozum*, *crimen peculatus* e *repetundae*). In seguito, il Medioevo cristiano avrebbe assimilato la corruzione al peccato, con la condanna dell'"eresia simoniaca".

In termini weberiani, l'avvento della modernità politica segnò il passaggio da forme di potere "tradizionale" a forme di potere "razionale-legale". Come sottolinea van Klaveren, è in questo contesto che la corruzione diventa un problema dirimente. Solo con la nascita di Parlamenti in cui gruppi di interesse organizzati erano tra loro in competizione e di un corpo professionale di *civil servants*, gli uffici di governo cessarono di essere intesi come "diritti privati" diventando "pubbliche responsabilità". Così, pratiche funzionali in sistemi patrimoniali – come la compravendita delle cariche – non vennero più considerate opportune. Il fatto che per le odierne liberal-democrazie contrastare la corruzione sia diventata una questione fondamentale, non testimonia che queste siano in assoluto più corrotte, anzi: C.J. Friedrich ha osservato che là dove non esistono sistemi di *checks and balances*, come nel caso dei regimi totalitari del XX secolo, la corruzione tende a raggiungere dimensioni endemiche.

Dal 1980 in poi, in Italia sono state pubblicate diverse storie sulla corruzione. A oggi continua però a mancare un'opera sistematica che affronti il problema sul lungo periodo, su modello di quella di J.T. Noonan. Alcuni contributi – come il saggio *Etica pubblica e amministrazione* curato da Melis o *Storia dell'Italia corrotta* di Sales e Melorio – hanno comunque permesso di introdurre alcune interessanti

ipotesi sulle cause strutturali del fenomeno in epoca post-unitaria. Secondo Melis, uno studio storico della corruzione in Italia non può prescindere da tre fondamentali elementi, al momento del tutto o in parte indisponibili: l'accessibilità alle fonti, in particolare a serie statistiche complete; la distinzione tra grande e piccola corruzione; lo studio dell'intreccio tra soggetti istituzionali e interessi privati.

Ciò non impedisce di tracciare un quadro dell'evoluzione del fenomeno nel corso delle principali fasi della storia del Paese. Commentando i primi casi di *grand corruption* emersi durante la seconda metà dell'Ottocento – dallo scandalo Bastogi (1862) a quello della Regia tabacchi (1868) – Sales ha rilevato come, inizialmente, la corruzione rimanesse confinata all'interazione tra imprese del centro-nord e mondo politico-amministrativo, sviluppandosi in maniera indipendente rispetto alle organizzazioni criminali meridionali. Questo fino alla svolta segnata dallo scandalo della Banca Romana (1892). Negli anni successivi, infatti, il processo per l'omicidio di Emanuele Notarbartolo, già dirigente del Banco di Sicilia e sindaco di Palermo assassinato nel 1893, rese nota all'attenzione dell'opinione pubblica nazionale la prossimità tra clientele politiche ed elementi mafiosi.

L'avvento dell'età giolittiana non coincise con un ridimensionamento della corruzione che, a causa della mancanza di sufficienti controlli sugli appalti e delle possibilità aperte dalle guerre combattute all'inizio del secolo, continuò a espandersi soprattutto nel settore delle commesse militari. Non a caso dopo il primo conflitto mondiale fu istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra che svelò numerose frodi ai danni dello Stato. In questo senso, neanche il passaggio al fascismo produsse una reale discontinuità, nonostante la pretesa del regime di presentarsi come una "dittatura incorruttibile". L'ascesa di una nuova classe dirigente che per la prima volta traeva le sue risorse esclusivamente dalla militanza politica si tradusse infatti in una richiesta di prebende e posizioni di potere, che fu soddisfatta dalla creazione di numerosi enti pubblici in parallelo all'ingresso del PNF nello Stato. Come sottolineato da Melis, a bilanciare la situazione fu la contemporanea esistenza – ereditata dall'epoca liberale – di competenze tecniche diffuse con poteri incisivi e di corpi di ispettori in alcuni ministeri chiave.

Tali condizioni sarebbero progressivamente cadute nel secondo dopoguerra, apertosi all'insegna del connubio tra pubblica amministrazione e nuovi partiti: la prima bisognosa di rilegittimarsi davanti al Paese dopo vent'anni di dittatura, i secondi mancanti di una sufficiente conoscenza della macchina statale. Nel corso dell'età repubblicana, questi presupposti resero possibile il proliferare della corruzione, della quale lo scandalo INGIC (1954) – come indicato da Vannucci – rivelò precocemente la natura sistemica. Solo negli anni Settanta una serie di processi che coinvolsero imprese italiane e straniere (Montedison, ENI, Lockheed, IRI) portò alla luce il problema del "finanziamento illecito" ai partiti, reso possibile dalla creazione di appositi "fondi neri". La legge 195/1974, che introdusse contributi pubblici alla politica, non riuscì però a risolvere il problema, che si riaffermò con forza nel

febbraio 1992 con l'esplosione dell'inchiesta "Mani pulite". Fino all'approvazione della legge anticorruzione del 2012 e alla costituzione dell'ANAC, lo scenario post-Tangentopoli fu caratterizzato dalla latitanza di misure di contrasto. A fronte di un indebolimento delle amministrazioni – dovuto alla contrattualizzazione della dirigenza e all'introduzione dello *spoils-system* in mancanza dei contrappesi esistenti in altri Paesi – aumentò la dipendenza nei confronti della politica, in un contesto in cui la riforma del Titolo V (2001) comportò un ulteriore decentramento degli scambi corruttivi, fondati non più sulla mediazione al centro dei partiti ma sulla contrattazione tra gruppi di potere locali, che favorì, in alcuni contesti, una maggiore penetrazione delle mafie.

Principali riferimenti bibliografici

- Brioschi C.A. (2018), *La corruzione. Una storia culturale*, Guanda, Milano.
- Cantone R. (2023), *Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, Vita e Pensiero, Milano.
- D'Alberti M. (2020), *Corruzione*, Treccani, Roma.
- Galante Garrone A. (1996), *L'Italia corrotta. 1895-1996*, Editori Riuniti, Roma.
- Galli G. (1983), *L'Italia sotterranea. Storia politica e scandali*, Edizione CDE, Milano.
- Heidenheimer A.J. & Johnston M. (2002), *Political Corruption. Concepts & Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.
- Melis G. (a cura di) (1999), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, CUEN, Napoli.
- Melis G. (2017), *La lunga storia della corruzione italiana - Lezione alla Facoltà di Giurisprudenza*, Università di Roma La Sapienza - Master Università-ANAC.
- Noonan J.T. (1984), *Bribes*, Macmillan, New York.
- Sales I. & Melorio S. (2019), *Storia dell'Italia corrotta*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Silj A. (1994), *Malpaese. Criminalità, corruzione e politica nell'Italia della prima Repubblica 1943-1994*, Donzelli, Roma.
- Turone S. (1992), *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia. 1861-1992*, Laterza, Roma-Bari.
- Vannucci A. (2015), *La corruzione tra politica e mercato*, in L. Sciolla, M. Salvati, *L'Italia e le sue regioni*, IV, Società, Treccani, Roma.

La corruzione come sistema

Nel descrivere lo scenario risultante dalle inchieste di “Mani pulite”, o di altre realtà caratterizzate da forme di corruzione particolarmente radicata e pervasiva, si è utilizzato il concetto di “corruzione sistemica” (Davigo, 2017; della Porta & Vannucci, 2021). In tali contesti, infatti, la presenza consolidata di strutture di governance extra-legale delle pratiche di corruzione fa sì che le credenze degli attori coinvolti nelle pratiche di corruzione superino la soglia di fiducia (nella “buona fede” delle controparti, nella forza cogente delle regole non scritte, nell’efficacia dei garanti) necessaria a indurre condotte cooperative, scongiurando così frodi, defezioni, condotte predatorie, denunce. Quando tali meccanismi di “regolazione” della corruzione sono sufficientemente efficaci, possono determinarsi esiti nei quali “l’illecito diventa la norma e [...] la corruzione è così comune e istituzionalizzata che quelli che si comportano illegalmente ne traggono un vantaggio, mentre chi continua a rispettare le vecchie norme risulta penalizzato” (Caiden & Caiden, 1977, p. 306).

Nella corruzione sistemica, la continuità e la frequenza delle interazioni tra i medesimi attori depotenziano gli incentivi alla defezione e quindi riducono i costi di transazione, stabilizzando le aspettative sugli esiti favorevoli di scambi occulti e interazioni governati da norme di reciprocità, meccanismi reputazionali, ostracismo, “terze parti” garanti. La continuità delle relazioni può fondarsi anche su forme di identificazione, specie quando la socializzazione alle regole non scritte della corruzione si realizza mediante inclusione selettiva entro sedi organizzative (come partiti, logge massoniche, circoli associativi) che favoriscono la circolazione di informazioni confidenziali tra gli appartenenti alle cerchie dei corrotti e dei corruttori (della Porta & Vannucci, 2012).

La corruzione si può dunque definire sistemica non tanto in virtù della sua diffusione “orizzontale”, quanto piuttosto per la sua capacità di affondare “verticalmente” le proprie radici nel tessuto politico-amministrativo e nella realtà sociale, generando aspettative convergenti, credenze compatibili e giustificazioni. In un simile contesto, scelte, condotte, stili, movenze, linguaggi degli attori sono incardinati entro copioni prefissati, seguono norme di comportamento informalmente codificate, assecondano moduli familiari. Non si tratta dunque

di un “mercato” illegale caotico e disorganizzato. Al contrario, si tratta di una corruzione disciplinata da regole ferree, ben conosciute dagli addetti ai lavori. L'ex-sindaco di Reggio Calabria, coinvolto in un'inchiesta negli anni '90, ha ben descritto la logica sottostante in un libro-confessione: “È complicatissimo spiegare come è fatto il mondo delle tangenti. E non è facile capire se non si ha la pazienza di addentrarsi in meccanismi differenziati, spesso sofisticati. Non un'orgia di arrembaggi, ma una realtà di regole, rapporti, convenzioni solide, un linguaggio dove sfumature e sottolineature assumono la solennità della firma di un contratto” (Licandro & Varano, 1993, p. 18).

Le regole non scritte della corruzione sistemica rappresentano dunque modelli condivisi di comportamento capaci di assicurare alcune funzioni cruciali per i partecipanti agli scambi occulti: facilitano l'identificazione di interlocutori affidabili; differenziano i ruoli nelle aggregazioni di corrotti e corruttori; accrescono i profitti attesi dei processi decisionali; attenuano il possibile “disagio psicologico” dell'illegalità; emarginano o castigano onesti e dissenzienti; socializzano i nuovi entrati alla “legge” della corruzione. Una sorta di “norma fondamentale” del sotterraneo “ordinamento giuridico” della corruzione sistemica è quella che sancisce l'ineluttabilità della tangente, generando l'aspettativa che il ricorso alla corruzione non possa essere evitato in cambio di qualsiasi “risorsa” di un qualche valore ottenibile dalle strutture pubbliche coinvolte nella rete di scambi occulti: appalti, licenze, concessioni, accelerazione di passaggi procedurali, informazioni riservate, controlli addomesticati, mancata contestazione di illeciti, in una casistica che di fatto si sovrappone all'intera gamma di attività (o inattività) pubbliche (della Porta & Vannucci, 1999) [si veda Costi di transazione e governance degli scambi corrotti].

L'evoluzione delle regole non scritte della corruzione sistemica può realizzarsi attraverso i meccanismi tipici di una sorta di “profezia che si auto-avvera”: la convinzione – maturata spontaneamente, o stimolata da chi vi ha interesse – che ricorrervi sia necessario e inevitabile determina precisamente l'esito atteso. Alla sua istituzionalizzazione si accompagna poi la formazione di un vasto corollario di regole che fissano lo spettro di condotte accettabili per individuare partner disponibili, negoziare e redistribuire dei profitti illeciti da essa ricavabili, sottratti così da pericolose negoziazioni. Al termine di questo processo, i soggetti coinvolti nelle reti di corruzione sistemica conoscono a quali interlocutori rivolgersi e la loro attendibilità, quali codici linguistici utilizzare, le percentuali da pagare, i parametri di spartizione o i criteri di rotazione nell'accesso ai benefici pubblici, le conseguenze avverse che ricadrebbero su di loro in caso di inadempimento o di collaborazione con l'autorità giudiziaria (della Porta & Vannucci, 2012).

Quello che contraddistingue la corruzione sistemica nel settore pubblico è dunque la compresenza di almeno tre condizioni: (1) tutte – o quasi tutte – le attività entro una particolare organizzazione pubblica sono collegate indirettamente ovvero implicitamente finalizzate alla riscossione di tangenti; (2) tutti – o quasi tutti – gli

agenti pubblici che operano in quella organizzazione pubblica sono coinvolti in una rete informale di relazioni, entro la quale regole non scritte, ma di comune conoscenza, disciplinano la distribuzione di profitti, funzioni e ruoli, tra cui la raccolta e redistribuzione delle tangenti; la socializzazione dei nuovi entrati; l'emarginazione o la "punizione" degli onesti; la protezione da intrusioni di organi di controllo; la definizione e la garanzia di adempimento delle norme interne; (3) tutti – o quasi tutti – gli attori privati che hanno contatti con l'organizzazione pubblica conoscono quelle "regole del gioco" e sono disponibili a rispettarle per entrare o per continuare a operare all'interno della rete della corruzione sistemica (Vannucci, 2012).

Diversi meccanismi rendono via via più conveniente il rispetto condiviso delle regole della corruzione sistemica, generando dinamiche diffusive. Sapendo che molti accettano o propongono tangenti, infatti, si abbattano i costi di individuazione di un partner disponibile, viene meno il rischio di incorrere in una denuncia o di trovare chi è disposto a testimoniare o collaborare. Quanto più le reti della corruzione sistemica si allargano, tanto più gli stessi controllori, tra cui forze di polizia e magistratura, sono vulnerabili al coinvolgimento, mentre nel contempo si inaspriscono le ritorsioni potenziali nei confronti di chi non sta al gioco, venendo così relegato ai margini, isolato, quando non punito. Si possono così spiegare i potenziali "equilibri multipli" della corruzione sistemica a diversi livelli dell'amministrazione (Cadot, 1987).

Del resto, il ricorso di molti alla corruzione come prassi istituzionalizzata per ottenere un trattamento di favore da politici e funzionari – rendere più spedite le procedure, accelerare i pagamenti della pubblica amministrazione, ecc. – genera quale effetto non intenzionale ricadute negative per i soggetti che non aderiscono a tali "regole non scritte": questi ultimi infatti finiranno per soffrire tempi crescenti di attesa, si vedranno negare prestazioni dovute, vivranno nell'incertezza sull'esito delle loro istanze. Tempo e impegno dei funzionari pubblici sono infatti risorse scarse, se dedicate a chi le retribuisce sottobanco vengono negate agli altri, degradando la qualità dei servizi pubblici loro destinati (Vannucci, 1997). In questo contesto le aspettative pessimistiche di cittadini e operatori economici su integrità ed efficienza dei processi decisionali nella sfera politica-amministrativa trovano conferma o si rafforzano, rafforzando gli incentivi ad aderire ai modelli di condotta illecita prevalenti. Di qui il formarsi di credenze diffuse sull'inevitabilità e sulla convenienza della corruzione; ovvero l'*exit* degli onesti, ossia l'uscita dai mercati pubblici o dai contatti con la pubblica amministrazione dei soggetti più avversi alla corruzione (Pizzorno, 1992). Il risultato è in ogni caso il medesimo: un'adesione sempre più estesa, e disciplinata, alle regole della corruzione sistemica, che generano un equilibrio particolarmente difficile da spezzare con le politiche e gli strumenti anticorruzione, in quanto sancite dalle aspettative convergenti che il ricorso alla tangente sia prassi corrente, remunerativa e di fatto tollerata, quando non implicitamente incoraggiata.

Principali riferimenti bibliografici

- Cadot O. (1987), "Corruption as a gamble", *Journal of Public Economics*, 33, pp. 223-244.
- Caiden G.E. & Caiden N.J (1977), "Administrative Corruption", *Public Administration Review*, 37(3), pp. 301-309.
- Davigo P. (2017), *Il sistema della corruzione*, Laterza, Roma-Bari.
- della Porta D. & Vannucci A. (1999), *Corrupt exchanges*, Aldine de Gruyter, New York.
- della Porta D. & Vannucci A. (2012), *The hidden order of corruption*, Ashgate, Farnham.
- della Porta D. & Vannucci A. (2021), *La corruzione come sistema*, il Mulino, Bologna.
- Licandro A. & Varano A. (1992), *La città dolente. Confessioni di un sindaco corrotto*, Einaudi, Torino.
- Pizzorno A. (1992), "La corruzione nel sistema politico", in D. della Porta (a cura di), *Lo scambio occulto*, il Mulino, Bologna, pp. 13-76.
- Vannucci A. (1997), "Inefficienza amministrativa e corruzione", *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, pp. 29-55.
- Vannucci A. (2012), *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Capitale sociale e familismo amorale

La formalizzazione del concetto di capitale sociale (qui indicato anche con l'acronimo CS) risale alla seconda metà del Novecento. Tuttavia, nella riflessione degli autori classici del pensiero sociologico una prima idea di tale concetto può farsi risalire al secolo precedente. Le opere di Durkheim, Marx e Weber contengono, infatti, un'idea *in fieri* di società interrelata, il cui baricentro può ricercarsi nel rapporto tra attore e struttura e in come l'azione individuale può arrivare a modificare (se può arrivare a farlo) la configurazione della rete in cui ogni attore è inserito, e in che modo la struttura sociale, viceversa, condiziona l'azione individuale di tutti i soggetti coinvolti.

Soltanto all'inizio del Novecento, senza ancora nominarlo esplicitamente, George Simmel segna una netta progressione verso la definizione del concetto di capitale sociale. Secondo l'autore tedesco, la società esiste quando più individui entrano in azione reciproca tra loro e quando questa azione reciproca sorge da determinati impulsi o in vista di determinati scopi, amorosi, amicali, economici o familiari. Secondo Simmel la società è raffigurabile come una "rete di reti", dove il conseguimento degli interessi individuali di ogni attore in gioco è legato alla soddisfazione degli interessi altrui.

A partire da tali considerazioni, in Italia, una delle definizioni più fortunate di CS è quella fornita da Carlo Trigilia. Secondo il sociologo italiano, il capitale sociale è l'insieme delle relazioni di cui un soggetto dispone in un determinato momento e attraverso la mobilitazione delle quali si mostra capace di rendere disponibile una serie di risorse (cognitive, normative, o obbligatorie), in grado di mettere gli attori coinvolti nella condizione di perseguire obiettivi altrimenti non raggiungibili, oppure realizzabili a un costo molto elevato.

Al di là di tale rappresentazione, la letteratura sul capitale sociale risulta essere molto ampia e complessa, presentando il concetto in questione dentro differenti accezioni possibili. In una prima accezione, il CS può inquadrarsi dentro una dimensione "microfondata", che mette al centro dell'attenzione l'attore individuale e le relazioni sociali che questi riesce a sviluppare nel corso della vita. Una seconda visione, certamente più ampia, dello stesso concetto è quella "macrofondata", capace di concentrare l'attenzione sul modello organizzativo di ogni singola comunità

politica di riferimento. Per dirla à la Portes, il capitale sociale può essere inteso sia come una qualità in capo alla persona sia come un attributo olistico di uno specifico ambito territoriale. Questa differenziazione risulta essere particolarmente importante perché al mutare del campo di applicazione (individuale o collettivo) cambiano anche i contenuti attribuiti al concetto medesimo. Tra gli autori che se ne sono occupati, se Coleman e Bourdieu sono quelli che – più di altri – enfatizzano l'aspetto individuale del capitale sociale, considerato come una qualità riscontrabile nel contenuto delle azioni di ogni singolo attore, per Fukuyama e Putnam sarebbe vero l'esatto contrario, convinti che il CS lungi dall'essere proprietà del singolo attore in gioco appartarrebbe alla specifica comunità interessata, potendo questo svolgere, a seconda dei casi, il ruolo di volano dello sviluppo o quello di rilevante fattore di arretramento economico, sociale e culturale.

In tal senso, lo studio condotto da Banfield a Montegrano, pseudonimo di un piccolo paese situato nell'entroterra lucano, mette in evidenza il fenomeno del "familismo amorale", volto a riconoscere all'interno della comunità politica di riferimento una forte centralità della famiglia, in funzione di un'azione tesa a massimizzare i vantaggi (materiali, e non) del nucleo familiare, a discapito di qualsiasi altra forma di organizzazione o di cooperazione sociale.

A fronte di tali interpretazioni, è possibile considerare un'ulteriore declinazione dello stesso concetto. Secondo Pierpaolo Donati, infatti, il CS non sarebbe un attributo esclusivo degli individui, né una proprietà riconosciuta soltanto in capo a specifiche comunità politiche territoriali, essendo questo una qualità di tutte le relazioni sociali e in particolare di quelle che riescono a valorizzare i beni relazionali tra le persone singole o associate. Da qui, egli distingue il capitale sociale "primario", inteso come rete consolidata di relazioni familiari (*civility*), dal capitale sociale "secondario", fondato sulla base dell'appartenenza dei singoli individui a specifiche associazioni o reti civiche (*civicness*).

Così sistematizzato, il concetto di capitale sociale è considerabile alla stregua di un concetto multidisciplinare, che permette di descrivere e interpretare la complessità della società contemporanea, con riferimento alla quale quote superiori o inferiori di questo possono intervenire anche in termini di conseguimento di maggiore eguaglianza (e/o diseguaglianza) delle condizioni di partenza, a seconda del patrimonio ereditato, o di cui un soggetto è entrato in dotazione, oppure che ha acquisito nel corso della vita. Contemporaneamente, il capitale sociale può anche essere descritto come un concetto ponte, che consente di mettere in connessione discipline diverse tra loro, in particolare, l'economia con il resto delle scienze sociali. Per questa ragione, il CS potrebbe contribuire a spiegare il motivo per cui alcuni elementi di carattere sociale possono arrivare a influenzare l'agire economico. In quest'ultima accezione si colloca la ricerca di Putnam, orientata a spiegare il divario di ricchezza tra Nord e Sud Italia sulla base di differenti dotazioni di capitale sociale.

Questo concetto, dinamico e multidisciplinare, s'incontra perfettamente anche con le questioni che attengono la diffusione e/o il contrasto di comportamenti corruttivi. Infatti, secondo larga parte della letteratura impegnata in questo ambito di studi, una pluralità di persone connesse tra loro attraverso legami di reciproca appartenenza a una rete di relazioni cooperative, perciò dotate di un elevato livello di capitale sociale, può mostrare due caratteristiche peculiari: 1) un maggior grado di fiducia nei riguardi della società in cui vive, e quindi anche nei confronti delle istituzioni democratiche e dell'operato del *suo* ceto dirigente (incentivando un processo di legittimazione politica concepito in direzione verticale); 2) una più elevata propensione a costruire relazioni di collaborazione interpersonali tra singoli cittadini e con attori collettivi attivi (secondo una logica di cooperazione e di governo tendenzialmente orizzontale). Il possesso di tali requisiti rende più facilmente perseguibile e realizzabile la sovrapposizione degli interessi individuali con quelli collettivi e con ciò condizioni di maggiore controllo del fenomeno corruttivo. Per contrappunto, un atteggiamento meno incline all'altruismo e al riconoscimento di fiducia incondizionata tra una pluralità di attori protagonisti potrebbe contribuire a creare un contesto a scarso contenuto di capitale sociale, determinando la formazione di un minor senso civico, e quindi condizioni per un controllo meno efficace dei comportamenti individuali, che (a questo punto) potrebbero anche sfociare nella diffusione di fenomeni altamente corruttivi.

Principali riferimenti bibliografici

- Banfield, E. C. (1961), *Political Influence*, Glencoe, The Free Press.
- Bourdieu P. (1985), "The Forms of Capital", in J.G. Richardson (a cura di), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Grunwood, New York.
- Coleman J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- della Porta, D. (2000), "Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption" in R.D. Putnam & S. Pharr (a cura di), *What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton University Press, New Jersey.
- Fukuyama F. (1995), *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey.

Devianza e corruzione

Fino ai primi del Novecento, la devianza veniva associata principalmente ai ceti sociali più bassi. I comportamenti studiati riguardavano soprattutto l'“attività predatoria da strada”, cioè azioni illegali compiute con la forza o l'inganno per appropriarsi dei beni altrui, come rapine e truffe, oppure i crimini efferati come gli omicidi. Le cause di questi atti venivano ricondotte alle condizioni di disagio di alcune parti della popolazione, quali bassi salari, scarsa istruzione, mancanza di socializzazione e poche opportunità di lavoro. In sintesi, si vedeva una connessione diretta tra povertà, criminalità e immoralità.

All'inizio del Novecento, il sociologo americano Edwin Sutherland ha interrotto questo paradigma, richiamando l'attenzione su quella che ha definito “criminalità dei colletti bianchi”: un concetto che si riferisce ai crimini commessi da persone rispettabili e di alto status sociale nell'ambito della loro attività professionale. Questa intuizione ha ampliato la comprensione della criminologia, includendo non solo i crimini di strada, ma anche i reati economici e corporativi, mettendo in luce come anche i membri delle classi superiori possano essere coinvolti in atti di devianza. La specificità di questi reati risiede nel fatto che i colletti bianchi usano la propria posizione sociale e il loro ruolo professionale per compiere atti illegali e occultarli. Questi reati comportano costi significativi, sia finanziari sia sociali, poiché violano la fiducia riposta nei titolari di determinate cariche, generando sfiducia e disorganizzazione sociale.

Questo quadro concettuale aiuta a inserire la corruzione nel più ampio contesto della devianza sociale, offrendo spunti per approfondire il significato di “atto di devianza” e le sue implicazioni in una prospettiva costruttivista. Dopotutto, il termine “devianza” o “deviazione” da un qualcosa di “normale” è ricorrente in numerose definizioni di corruzione. Non a caso, una delle definizioni più utilizzate nella letteratura internazionale, formulata da Nye, fa esplicito riferimento alla devianza rispetto a qualcosa: “la corruzione è un comportamento che devia dai doveri formali di un ruolo pubblico a causa di interessi personali (personali, di famiglia o di un ristretto gruppo di persone), guadagni pecuniari o di status; oppure viola le regole che vietano l'esercizio di certi tipi di influenza per interessi privati” (Nye, 1967, p. 419).

Adottare un approccio costruzionista, come ci si propone in questo volume, significa inquadrare la devianza non come una qualità intrinseca dei comportamenti, ma come una caratteristica che emerge dalle risposte, dalle definizioni e dai significati attribuiti a quei comportamenti dai membri di una collettività. Come affermato da Émile Durkheim ne *La divisione del lavoro sociale*, “Non bisogna dire che un atto urta la coscienza comune perché è criminale, ma che è criminale perché urta la coscienza comune. Non lo biasimiamo perché è un reato, ma è un reato perché lo biasimiamo” (1983, tr. it. 2016, p. 103).

In quest’ottica, per comprendere un episodio di devianza, non ci si deve concentrare sulle caratteristiche del comportamento in sé, ma su come e quando esso viene definito deviante. Un comportamento diventa deviante solo in presenza di una reazione sociale: non è la natura dell’azione a determinare tale reazione, ma è la reazione stessa a definirlo deviante. Ciò spiega perché alcune azioni siano considerate devianti in certi contesti socioculturali e non in altri. La corruzione offre una miriade di esempi a questo proposito, come più volte sottolineato in questo volume: comportamenti che in alcune situazioni sono etichettati come corruttivi possono non esserlo in altri sistemi giuridici. Pensiamo ad esempio alla cultura del dono [si veda Dono e corruzione], al familismo [si veda Capitale sociale e familismo amorale], o al fenomeno del Lobbying [si veda Lobbying e corruzione] che, in Italia, viene etichettato come qualcosa di spiacevole e non desiderabile, mentre nel resto del mondo è ampiamente accettato e riconosciuto.

La devianza, secondo uno dei maggiori studiosi del tema, Howard Becker, non è un tipo di comportamento specifico, quanto un’“etichetta” che viene applicata con successo da un gruppo sociale. Il comportamento deviante non è un dato oggettivo, ma il risultato di un giudizio espresso da istituzioni, organizzazioni o gruppi, che varia a seconda del contesto storico. Questo approccio invita quindi a spostare l’attenzione dall’azione in sé alle conseguenze che essa produce nel sistema sociale. La teoria interazionista o dell’etichettamento di Becker non è priva di critiche, in quanto rischia di relativizzare troppo episodi di devianza come la corruzione, arrivando a tollerarli o addirittura istituzionalizzarli. Portando all’estremo questo concetto, si potrebbe sostenere che basterebbe non indignarsi o tollerare la corruzione per far sì che la corruzione smetta di essere vista come una devianza. Dopotutto, va considerato che la teoria dell’etichettamento è emersa nel contesto della controcultura degli anni ’60 ed è stata applicata principalmente a casi ambigui o controversi, come il consumo di marijuana o l’omosessualità, comportamenti che, almeno in alcuni Paesi, hanno cessato di essere etichettati come “devianti”. Al contrario, un simile approccio non sarebbe accettabile nei confronti della corruzione, in quanto nessuno sarebbe disposto a tollerarla o a non riconoscerne il suo carattere deviante.

È quindi importante riconoscere che certi comportamenti hanno un elemento di devianza oggettivo, intrinseco, che inevitabilmente suscita una reazione di disap-

provazione sociale. Relativizzare un fenomeno deviante come la corruzione però, ovvero riconoscere che la corruzione non è un fenomeno oggettivo e che non può essere intesa da tutti in egual maniera, aiuta a non sottostimare alcuni aspetti che possono assumere un carattere disfunzionale per lo stesso. In particolare, questo approccio aiuta a rivalutare il ruolo di attori come le agenzie di socializzazione (scuola, famiglia, media) e l'opinione pubblica, che giocano un ruolo cruciale nel plasmare le reazioni collettive alla corruzione. Questi attori sono fondamentali nel generare indignazione o, al contrario, tolleranza nei confronti dei fenomeni corruttivi. Se le agenzie di socializzazione falliscono nel condannare certi comportamenti, o se l'opinione pubblica si mostra eccessivamente indulgente, la corruzione rischia di non essere riconosciuta come devianza, alimentando così la sua natura sistemica. In questo modo, la società può normalizzare pratiche illecite, rendendone più difficile il contrasto.

D'altra parte, in alcune situazioni, una particolare facilità nell'etichettare i fenomeni corruttivi può contribuire a creare dei *moral panics*, cioè situazioni in cui la paura di un comportamento deviante viene amplificata in modo sproporzionato rispetto alla reale minaccia. Quando determinati episodi corruttivi vengono etichettati in maniera eccessiva o sensazionalistica, si rischia di generare allarmismi che distorcono la percezione del problema [si veda Percezione sociale e corruzione]. Ciò non solo distrae da altre forme di devianza, ma può portare a politiche repressive che non affrontano le vere cause della corruzione. È quanto avviene, ad esempio, in alcuni episodi di "populismo giudiziario" che, coinvolgendo la dimensione della giustizia penale, porta a estremizzare determinati problemi causando un panico immotivato presso la popolazione, influenzando le misure di policy atte a contrastarlo.

In sintesi, una comprensione relativistica della corruzione permette di bilanciare il riconoscimento della gravità del fenomeno con la necessità di evitare che l'indignazione sociale degeneri in panico morale, favorendo così una risposta più ponderata e informata.

Principali riferimenti bibliografici

- Caniglia E. (2016), *Devianza e interazione sociale*, Maggioli Editore, Rimini.
- Durkheim È. (1983), *Du la division du travail social*, tr. it. (2016) *La divisione del lavoro sociale*, il Saggiatore, Milano.
- Goode E. & Ben-Yehuda N. (2009), *Moral panics: The social construction of deviance* (2nd ed.), Wiley-Blackwell, New York.
- Kitsuse J.I. & Spector M. (1975), "Social Problems and Deviance: Some Parallel Issues", *Social Problems*, 22(5), pp. 584-594.
- Lemert E.M. (1951), "Is there a natural history of social problems?", *American Sociological Review*, 16(2), pp. 217-223.

- Nye J.S. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, 61(2), pp. 417-427.
- Sutherland E.H. (1983), *White collar crime: The uncut version*, Yale University Press, New Haven.

Dono e corruzione

Nella letteratura antropologica, dono e corruzione spesso sono considerati termini antitetici. Fu un saggio di Marcel Mauss del 1923/24 ad avviare una riflessione approfondita sulla natura del dono. Il materiale etnografico che in quegli anni andava accumulandosi parlava di società in cui le persone più influenti erano magnanime e proprio la propensione a donare e il disinteresse per il possesso erano attributi importanti della carica che spesso ricoprivano. Nelle società amerindiane, il capo era colui che donava. In Oceania, la pratica del dono, attraverso lo scambio di oggetti di prestigio, come nel caso del Kula, o la cessione di maiali nel corso di feste sontuose, consolidava alleanze o creava rapporti commerciali grazie ai quali lo scambio interessato di beni di minor importanza poteva avvenire in modo sicuro.

Per Mauss la pratica del dono si reggeva su tre forme d'obbligo: l'obbligo di donare, l'obbligo d'accettare, e l'obbligo di contraccambiare. È nota la soluzione che Mauss diede al problema che attanagliava molti studiosi: cosa spinge una persona, che potrebbe godere di un dono senza a sua volta farne uno in cambio, a rispettare scrupolosamente le regole, e quindi a contraccambiare? La risposta, per Mauss, andava cercata in un termine maori, *hau*, che stava a indicare lo spirito del dono. L'oggetto donato non è inerte, in esso alberga uno spirito che può vendicarsi sul donatario qualora egli non rispetti l'etichetta. Lo *hau* è una rappresentazione collettiva, un pezzo di coscienza collettiva che si impone coercitivamente sulle singole persone. Una ricaduta nel durkeimismo più puro.

Nel suo lavoro Mauss evidenzia la funzione sociopoietica, e quindi estremamente positiva, del dono. La pratica del dono crea relazioni, fa circolare beni che non sono del tutto alienati, che continuano a rimanere misticamente legati a coloro che li hanno elargiti. Per questo motivo il dono viene fatto in pubblico, è un gesto che deve suscitare scalpore e richiamare l'attenzione del maggior numero possibile di persone. Ciò è ancora più necessario quando il dono diviene un veleno, ossia trova la sua vera ragione d'essere nel desiderio di indebitare e schiacciare un avversario, come avveniva nel Potlatch descritto da Boas o nei casi illustrati da Bourdieu (Bourdieu, 2005), in cui la logica del dono, per la quale il contro dono doveva essere differente e differito nel tempo, collocava in una posizione di subalternità il do-

natario, rendendo di conseguenza possibile l'esercizio di una violenza simbolica, ossia legittima, da parte del donatore.

Alcuni studiosi giunsero a operare una distinzione tra economie basate sul dono ed economie di mercato in cui i processi di mercificazione hanno preso il sopravvento (Gregory, 2015). La conclusione cui si giunge, considerando questi lavori, è che, mentre il dono lavora a favore della coesione sociale, la corruzione indica proprio un meccanismo contrario. Taussig, in pagine suggestive, ha descritto il modo in cui un'economia basata sul valore d'uso, e quindi sul dono, poteva essere corrotta da un'economia di mercato, incentrata sul valore di scambio (Taussig, 2017). Era il diavolo, il corruttore per eccellenza, a insinuarsi nelle storie e nelle vite degli indigeni coinvolti nei processi di modernizzazione e di destrutturazione delle loro economie. La corruzione, quindi, è un po' la negazione della logica del dono. Ma la corruzione può anche richiamare una specifica condizione esistenziale. Nel saggio che Herzfeld ha dedicato alla sua ricerca etnografica condotta nel quartiere Monti di Roma (Herzfeld, 2021), la dottrina del peccato originale che sancisce la natura corrotta dell'essere umano, e la possibilità della redenzione, forniscono un orizzonte simbolico al funzionamento della macchina burocratica dello Stato italiano. Sussistono infatti delle affinità elettive tra le pratiche devozionali e le procedure burocratiche, dovute non solo alla presenza di intermediari (un santo o il potente di turno) cui ci si deve rivolgere, ma anche alla credenza nella caduta morale dell'essere umano, la quale trova continue conferme negli abusi edilizi, negli stratagemmi adottati per "rimanere a galla", nelle numerose infrazioni commesse per "tirare a campare", salvo poi cercare una redenzione quando viene offerta una sanatoria o un condono. Del resto questo è un modello che vede la luce all'interno della devozione popolare, dove si affermò una contabilità religiosa che rendeva possibile calcolare quanto un proprio peccato costasse in termini di tempo che si sarebbe trascorso nel Purgatorio e di quanto, invece, si potesse alleggerire il conto grazie a un'indulgenza.

Il tempo che queste pratiche burocratiche incorporano e producono non è lineare, ma involuto, esito di una continua e scrupolosa valutazione dei rischi e dei benefici "spirituali" derivanti dalle scelte che si possono operare, puntando volta per volta su possibili prescrizioni o condoni, sulla carenza dei controlli e su complicità diffuse.

Nelle società considerate complesse, nelle quali si è imposta una razionalità di tipo burocratico-legale, l'apparente incompatibilità tra la pratica del dono e quella della corruzione viene meno. Zinn, in un libro dedicato alla raccomandazione, abbandona l'approccio utilitarista, secondo il quale la scelta di farsi raccomandare è l'esito di un calcolo razionale, a favore di una chiave di lettura più "culturalista". Quella della raccomandazione (che spesso sconfina nella corruzione) è una vera e propria arte, con sue poetiche, suoi stili espressivi e suoi generi. E in questa pratica vi è spazio anche per il dono. Va però precisato che, a differenza della tangente, il dono

interessato, fatto per estorcere un favore, continua a operare seguendo una logica maussiana. Spesso il dono è l'arma dei poveri, il tentativo, più o meno maldestro, di legare una persona potente, di stabilire con ella una relazione che si spera sia duratura. Altre volte, lo scambio di doni eufemizza e legittima squilibri di potere, rafforzando rapporti di tipo clientelare. La pratica del dono si regge su un registro simbolico che produce ambiguità. Il dono può contrastare i processi di spersonalizzazione voluti dagli attuali apparati burocratico-amministrativi, introducendo note di colore in rapporti altrimenti freddi. Un piccolo presente dato a un medico dei cui servizi ci si vuole avvalere o ci si è avvalsi, ad esempio, ha anche la funzione di umanizzare un rapporto che dovrebbe rimanere strettamente professionale. Vi sono casi, poi, in cui il dono cessa di essere gratuito e diviene atteso, tanto che la sua eventuale assenza può essere letta, da colui che avrebbe dovuto riceverlo, come una critica o un'espressione di disappunto. Infine, il dono può essere impiegato per denegare, o mascherare, la natura economica (e illecita) di una transazione.

A ulteriore conferma del fatto che ci muoviamo in un terreno paludoso, Torsello evidenzia la “mancanza di una chiara distinzione tra dono, favore, protezione, bustarella, clientelismo, scambio di voti e molte altre pratiche che si fanno riferire al campo generalmente denominato corruzione” (Torsello, 2009, p. 177).

Per trovare una via d'uscita da questa impasse, potremmo recuperare e riadattare un concetto proposto da Sheper-Hughes, quello di *continuum* genocida. L'antropologa statunitense si rese conto che per comprendere le reali cause del genocidio o di qualsiasi episodio di violenza estrema non bastava soffermarsi sui fattori scatenanti. Ella rimase colpita dalla contiguità degli stermini di massa con una serie infinita di violenze quotidiane, nascoste e spesso autorizzate che potevano avvenire nelle scuole, negli ospedali, nei tribunali, negli incontri quotidiani. Questi piccoli e ricorrenti soprusi alimentavano un'area grigia in cui i confini morali sbiadivano, e in cui le future vittime venivano deumanizzate.

Potremmo pensare che qualcosa di simile accada per la corruzione, che esista una sorta di *continuum* corruttivo. La pratica del dono, lo scambio di favori, possono normalizzare una certa disinvoltura morale preparando così il terreno a forme di corruzione più spettacolari e a momenti di catarsi e redenzione collettiva.

Principali riferimenti bibliografici

- Bourdieu P. (2005), *Il senso pratico*, Armando, Roma.
- Gregory C.A. (2015), *Gifts and Commodities*, Hau Books, Chicago.
- Herzfeld M. (2021), *Sfrattati dall'eternità. La ristrutturazione neoliberista a Roma*, Meltemi, Milano.
- Mauss M. (2002), *Saggio sul dono*, Einaudi, Torino.
- Sheper-Hughes N. (2005), “Questioni di coscienza. Antropologia e genocidio”, in F. Dei (a cura di), *Antropologia della violenza*, Meltemi, Roma.

- Taussig M.T. (2017), *Il diavolo e il feticismo della merce*, DeriveApprodi, Roma.
- Torsello D. (2009), *Potere, legittimazione e corruzione*, Mondadori, Milano.
- Zinn D.L. (2001), *La raccomandazione. Clientelismo vecchio e nuovo*, Donzelli Editore, Roma.

Vergogna e indignazione

La vergogna è, per antonomasia, un'emozione sociale. Essa è intrecciata a credenze condivise e norme sociali la cui tendenziale stabilità garantisce la riproduzione della vita associata. Il carattere sociale della vergogna è ben evidente in relazione al fenomeno della corruzione, nel momento in cui quest'ultima emerge pubblicamente. La vergogna che ci aspettiamo debba investire chi la pratici è un'emozione sociale, che segnala non soltanto la trasgressione di norme giuridiche ma anche e soprattutto la violazione di norme condivise e aspettative generalizzate tipiche di una società democratica. La vergogna invocata nei confronti di corruttori e corrotti ("si vergognino!") è in definitiva espressione di una risposta nei confronti di un rischio per la tenuta del legame sociale democratico. La riflessione scientifica sulla vergogna attraversa un'ampia letteratura che interessa differenti ambiti disciplinari. In campo filosofico, è doveroso richiamare gli studi classici di Max Scheler, Jean-Paul Sartre (Scheler, 2012; Sartre, 2023), Martha Nussbaum, Bernard Williams e Slavoj Žižek (Nussbaum, 2004; Williams, 2008; Žižek, 2009). Più recentemente, Frédéric Gros ha elaborato una significativa teoria filosofica della vergogna, rimarcandone da un lato il legame con la dimensione della coscienza e dall'altro il suo potenziale di trasformazione delle norme vigenti, mediante la discussione del meccanismo di rovesciamento proprio dell'emozione in questione (Gros, 2023). Sul terreno sociologico – guardando in maniera circoscritta all'ambito della sociologia delle emozioni – la vergogna è stata oggetto esclusivo di indagine nei lavori di Thomas Scheff e Gabriella Turnaturi (Scheff, 1995, 1996, 2000; Turnaturi, 2012). Altri sociologi quali Susan Shott, Jack Barbalet, Jack Katz e Jonathan Turner (Shott, 1979; Barbalet, 1998; Katz, 1999; Turner, 2011) hanno affrontato la vergogna all'interno delle loro ricerche, muovendo da una più ampia riflessione sulle emozioni in generale. Jack Katz ne fornisce una puntuale definizione sociologica: tale emozione rappresenta una subitanea rivelazione del Self a sé stesso, che isola chi la prova al cospetto di una comunità sacra. La vergogna esprime un senso di vulnerabilità che rende il soggetto esposto a forze esterne che non è in grado di controllare pienamente (Katz, 1999, p. 147). Al fine di inquadrare sociologicamente la vergogna, è necessario poi richiamare la tesi dell'estensione semantica

proposta da Thomas Scheff. Egli definisce la vergogna come una famiglia allargata di emozioni, che include al proprio interno il fenomeno dell'umiliazione in senso ampio (Scheff, 2003). La vergogna, a parere del sociologo interazionista, non può essere disgiunta semanticamente dall'umiliazione, dall'indignazione, dalla mortificazione e da ulteriori ambiti emozionali. La tesi relativa a tale affinità semantica viene sostenuta da Scheff sulla base dell'interpretazione di questo complesso di emozioni contigue come minaccia per la tenuta del legame sociale (Scheff, 2000, 2003). Il comune denominatore di differenti emanazioni della medesima emozione è dato dal riconoscimento che la vergogna debba essere considerata la manifestazione di una minaccia per la tenuta del legame sociale. A parere di Susan Shott, le *role-taking emotions* sono quelle emozioni la cui espressione dipende dalla capacità dell'individuo di assumere l'atteggiamento altrui nei propri confronti. Le emozioni di questo tipo – Shott fa particolare riferimento proprio alla vergogna – sono funzionali al mantenimento di una forma di auto-controllo finalizzato all'integrazione sociale degli individui. Sarebbe che, nella teoria delle emozioni della sociologa statunitense, il ruolo dell'alterità sia principalmente funzionale all'interiorizzazione delle regole normative di manifestazione emotiva, le quali garantiscono l'integrazione sociale del soggetto (Shott, 1979). La vergogna è dunque da intendere come espressione di una riuscita integrazione sociale. L'ipotetica assenza di vergogna in corruttori e corrotti potrebbe dunque segnalare, stando alla teoria di Shott, un deficit di identificazione con aspettative sociali generalizzate e un sostanziale impedimento alla capacità di “mettersi nei panni dell'altro”. Jonathan Turner, richiamando la tesi di Scheff, sostiene che la vergogna è intrecciata con la riproduzione del controllo sociale. Se repressa, può trasformarsi in rabbia incontrollata e risentimento aggressivo. L'approccio di Turner mostra una caratterizzazione più marcatamente strutturalista. Le emozioni non sono distribuite equamente all'interno della società: chi gode di uno status elevato può fare affidamento su un serbatoio di emozioni positive, mentre chi gode di uno status inferiore è interessato principalmente da emozioni negative, quali appunto la vergogna (Turner, 2011). Se la corruzione è un fenomeno riguardante principalmente soggetti che godono di uno status sociale elevato, dunque maggiormente propensi a provare emozioni positive piuttosto che negative, l'ipotesi che la vergogna possa interessare in maniera tendenzialmente attutita corruttori e corrotti può trovare nella proposta di Turner un appiglio teorico significativo. Gabriella Turnaturi (2012, 2013) – studiosa che ha introdotto la sociologia delle emozioni in Italia – suggerisce come le trasformazioni nella fenomenologia della vergogna siano principalmente da attribuire all'indebolimento delle relazioni di fiducia all'interno delle società democratiche. La svalutazione della vita associata conduce a un indebolimento della percezione sociale della vergogna. In questo senso, si potrebbe inquadrare l'ipotesi dell'ottundimento della vergogna in corruttori e cor-

rotti come riflesso di una più ampia frammentazione della costruzione sociale dei legami di fiducia. In ogni caso, è necessario chiarire che la vergogna – piuttosto che scomparire all'interno delle nostre società – si trasforma: essa ha sempre più a che fare con la dimensione esteriore dell'apparenza ed è sempre meno intrecciata alla condivisione di norme e valori. La seconda tesi di Turnaturi fa invece riferimento al buon uso della vergogna. La vergogna, che non precipita nell'umiliazione e che si trasforma in indignazione, può aprire la strada a nuove forme di azione collettiva riflessiva. Potremmo dunque dire che per Turnaturi l'indignazione costituisce – in alcune sue peculiari manifestazioni – un'evoluzione positiva della vergogna, che riesce a manifestarsi in forme collettive di agire, aggirando il suo carattere potenzialmente distruttivo. Se si segue questa linea interpretativa, l'indignazione può essere definita come una forma di vergogna che si è emancipata da sé stessa, dopo aver intercettato nuove risorse sociali alternative a quelle che in origine avevano favorito l'emergere dell'umiliazione (Bruni, 2019). Proviamo a concentrarci su un esempio per meglio comprendere tale dinamica processuale. Immaginiamo la vergogna provata da una persona che subisca uno sfratto esecutivo per morosità incolpevole, dopo aver perso il proprio posto di lavoro. Ipotizziamo che tale soggetto si attivi in ogni modo possibile per cercare di trovare un nuovo impiego e al contempo una risposta alla sua situazione da parte delle istituzioni, ma senza successo. Ipotizziamo anche che le emozioni che ella/egli potrebbe provare siano vergogna, auto-colpevolizzazione e impotenza. Poniamo che questa stessa persona si imbatte poi nelle attività di un movimento sociale per la difesa del diritto all'abitare e che inizi a partecipare alla vita di quest'ultimo. Ella/egli partecipa alla vita del gruppo e il gruppo si mobilita per cercare una soluzione alla sua situazione. In questa rinnovata reciprocità sociale, il soggetto può incontrare risorse sociali solidali che favoriscano la trasformazione riflessiva della vergogna e dell'umiliazione in nuove e inedite configurazioni emotive, tra cui possiamo menzionare l'indignazione per un diritto negato e per un mancato riconoscimento sociale. Se pensiamo in maniera più circoscritta alla vergogna che la società civile dovesse nutrire in presenza di fenomeni che riguardino la corruzione della classe dirigente, l'indignazione può essere considerata un'evoluzione di tale emozione. La pubblica manifestazione di indignazione, come ci ricorda Turnaturi, è in grado infatti di dare voce a una vergogna che altrimenti resterebbe silenziosa e impotente. In definitiva, la vergogna – nel momento in cui emerge empiricamente – è interessata da un esito processualmente aperto: può assumere la forma dell'alienazione e di una sofferenza emotiva più o meno intensa, così come può condurre verso un esito risocializzante ed emancipatorio. La vergogna può dunque riconfigurarsi in nuove emozioni, tra le quali l'indignazione, se intercetta in maniera riuscita risorse intersoggettive che contribuiscano al tempo stesso alla trasformazione sociale e alla ridefinizione riflessiva del sé.

Principali riferimenti bibliografici

- Bruni L. (2019), "Shame between social processes and prospects for subjectification", *Emotions and Society*, 1(2), pp. 231-246.
- Gros F. (2023), *La vergogna è un sentimento rivoluzionario*, Nottetempo, Milano, ed. or. (2021), *La honte est un sentiment révolutionnaire*, Albin Michel, Paris.
- Katz J. (1999), *How emotions work*, University of Chicago Press, Chicago.
- Sartre J.P. (2023), *L'essere e il nulla*, il Saggiatore, Milano, ed. or. (1943), *L'Être et le Néant: Essai d'ontologie phénoménologique*, Gallimard, Paris.
- Scheff T.J. (1995), "Shame and related emotions: overview", *American Behavioral Scientist*, 8, pp. 1053-1059.
- Scheff T.J. (1996), "Self-esteem and shame: unlocking the puzzle", in R. Kwan (a cura di), *Individuality and social control: Essays in honour of Tiamotsu Shibutani*, JAI Press, Greenwich.
- Scheff T.J. (2000), "Shame and the social bond", *Sociological Theory*, 18, pp. 84-99.
- Scheler M. (2012), *Pudore e sentimento del pudore*, Mimesis, Milano-Udine, ed. or. (1952), *La Pudeur*, Aubier, Paris.
- Shott S. (1979), "Emotions and social life: a symbolic interactionist analysis", *American Journal of Sociology*, 84, pp. 1317-1334.
- Turnaturi G. (2012), *Vergogna. Metamorfosi di un'emozione*, Feltrinelli, Milano.
- Turner J.H. (2011), *The problem of emotions in societies*, Routledge, London.
- Williams B. (2008), *Shame and necessity*, University of California Press, Berkeley.
- Zizek S. (2009), *Politica della vergogna*, Nottetempo, Roma.

Cultura della segnalazione

Con cultura della segnalazione si indica l'insieme dei fattori che rendono favorevole l'emersione di comportamenti illeciti, inappropriati o non etici all'interno di un'organizzazione o di una comunità. Nel contesto internazionale la definizione di riferimento è *speak-up culture*, a indicare un contesto organizzativo caratterizzato da sicurezza, supporto e protezione verso coloro che intendono far emergere elementi di possibile violazione di normative interne ed esterne. In relazione al fenomeno corruttivo, la cultura della segnalazione risulta fondamentale in un approccio multidisciplinare, che consideri la lotta alla corruzione quale azione capace di tenere insieme la logica repressiva (sinteticamente demandabile al codice penale) con la logica preventiva (definibile nella combinazione di sforzi tra istituzioni, società civile, mezzi di comunicazione). Infatti, considerando la corruzione come un patto illecito tra due o più parti, ciascuna delle quali complice e dunque incline a tenerlo sommerso, risulta fondamentale la presenza di soggetti terzi, utili a interrompere il sodalizio illecito.

Nell'ordinamento giuridico, la "segnalazione" di fatti potenzialmente illeciti, anche di natura corruttiva, è tradotta con l'istituto del *whistleblowing*, il cui recepimento è stato recentemente completato anche in Italia [si veda *Whistleblowing*].

La figura del whistleblower ha origine nella cultura anglosassone. L'Italia sconta un ritardo nella comprensione profonda del ruolo che il "segnalante" può rivestire all'interno della società. A riprova di tale distanza culturale vi è il fatto che non è possibile tradurre il termine con efficacia. Il linguaggio, elemento fondamentale per la comprensione della storia e della cultura di un Paese, è in questo caso sintomatico: la difficoltà di trovare una parola omologa e con connotazione positiva pone un ostacolo alla promozione stessa di tale azione. Infatti, spesso la segnalazione di una condotta illecita è caratterizzata negativamente, tanto che il whistleblower può essere apostrofato come spione, delatore, sbirro, giuda, buscetta, corvo, venduto, impiccione.

La letteratura sul *whistleblowing* e sulle condizioni favorevoli alla segnalazione è significativamente cresciuta negli ultimi anni: contributi teorici ed empirici convergono sulla rilevanza delle ragioni etiche nella decisione di chi segnala situazioni potenzialmente illecite.

Un vasto studio empirico (Nicholls et al., 2021) evidenzia come la scelta possa essere favorita o ostacolata da molteplici fattori. Tra i principali, emergono il tipo e la dimensione dell'organizzazione alla quale si appartiene, le modalità di gestione, la presenza e l'osservanza di un codice etico e di codici di comportamento, le misure previste e promosse per la protezione di chi segnala. La leadership riveste un ruolo cruciale: se i leader esprimono caratteristiche etiche e utilizzano uno stile aperto al cambiamento, sarà più probabile lo sviluppo di una propensione alla segnalazione.

In linea con questa lettura, oggi gli strumenti che regolano la segnalazione pongono l'accento sulla protezione dell'individuo da possibili rappresaglie (va in questa direzione la tutela dell'anonimato e la salvaguardia della carriera) e si fondano su una risposta morale da parte di chi segnala, non considerando come prioritarie possibili aspettative di vantaggi materiali (ad esempio, premi e riconoscimenti).

Nei fatti, la segnalazione è socialmente letta e personalmente vissuta come un "atto di coraggio" e non come condotta normale, doverosa, né quale prassi consolidata. Il potenziale segnalante vive un dilemma etico, in bilico tra sentirsi "eroe", talvolta pagando personalmente le conseguenze, o "traditore", rompendo la cultura di omertà frequentemente diffusa negli ambienti lavorativi.

Nella riflessione di Alberto Vannucci, seguendo l'"abbozzo di teoria" del costo morale della corruzione di Alessandro Pizzorno, il punto chiave per la risoluzione di questo dilemma assume la forma delle cerchie sociali di riferimento, in cui l'individuo è socializzato e che si contraddistinguono per strutture valoriali che definiscono costi e benefici nella scelta del segnalare. La decisione quindi è il frutto del processo di apprendimento culturale del singolo in relazione alle dinamiche sociali, organizzative e istituzionali nelle quali egli vive e opera. La dimensione etica è letta alla luce di un complesso bilanciamento di fattori, che interagiscono tra loro portando a esiti differenziati rispetto alla probabilità di segnalazione, a seconda del punto di equilibrio raggiunto tra costi e benefici morali.

Come agire quindi per produrre un contesto nel quale il bilanciamento porti alla presenza di bassi costi e alti benefici, favorevole all'emersione dei potenziali illeciti?

Lo studio dei contributi analitici sul tema evidenzia alcune possibili indicazioni di policy. Principalmente, la cultura della segnalazione pare potersi affermare con maggior efficacia in un ambiente caratterizzato da: i) trasparenza circa i canali attraverso i quali segnalare, da comunicare con chiarezza e garanzia di riservatezza; ii) protezione del segnalante circa possibili ritorsioni; iii) corresponsabilità di tutti i componenti dell'organizzazione circa la vigilanza sull'integrità del contesto, anche facendo riferimento a vincoli morali e di lealtà; iv) non impunità per le segnalazioni avviate, al fine di rendere autorevole lo strumento e promuoverne l'utilizzo; v) formazione continua in tema di etica del lavoro e sulle condotte da adottare in circostanze opache.

In conclusione, l'istituto della segnalazione può rappresentare una risorsa utile nella lotta alla corruzione laddove trovi spazio in un approccio culturale, multidisciplinare e multilivello, oltre gli schemi della mera repressione.

Principali riferimenti bibliografici

- Alleyne P. (2016), "The influence of organizational commitment and corporate ethical values on non-public accountants' whistle-blowing intentions in Barbados", *Journal of Applied Accounting Research*, 17, pp. 190-210.
- Boot E.R. (2019), *The Ethics of Whistleblowing*, Routledge, London.
- Caillier J.G. (2013), "Do employees feel comfortable blowing the whistle when their supervisors practice transformational leadership?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 36, pp. 1020-1028.
- Chen C.-P. & Lai C.T. (2014), "To blow or not to blow the whistle: the effects of potential harm, social pressure and organizational commitment on whistleblowing intention and behaviour", *Business Ethics: A European Review*, 23, pp. 327-342.
- Hersh M.A. (2002), "Whistleblowers – heroes or traitors? Individual and collective responsibility for ethical behaviour", *Annual Reviews in Control*, 26(2), pp. 243-262.
- Nicholls A.R., Fairs L.R.W., Toner J., Jones L., Mantis C., Barkoukis V., Perry J.L., Micle A.V., Theodorou N.C., Shakhverdieva S., Stoicescu M., Vesic M.V., Dikic N., Andjelkovic M., Grimau E.G., Amigo J.A. & Schomöller A. (2021), "Snitches Get Stitches and End Up in Ditches: A Systematic Review of the Factors Associated With Whistleblowing Intentions", *Frontiers of Psychology*, 12, pp. 1-20.
- Pizzorno A. (1992), "La corruzione nel sistema politico", in D. della Porta, *Lo scambio occulto*, il Mulino, Bologna, pp. 13-74.
- Shawver T.J. & Shawver T.A. (2018), "The Impact of Moral Reasoning on Whistleblowing Intentions", in C. Jeffrey (ed.), *Research on Professional Responsibility and Ethics in Accounting*, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 153-168.
- Vannucci A. (2023), "Costi e benefici morali del whistleblowing. Uno schema analitico e le implicazioni di policy", in V. Donini (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA - Scuola nazionale dell'amministrazione, Roma, pp. 219-238.
- Zhang F.W., Liao J.Q. & Yuan J.M. (2016), "Ethical leadership and whistleblowing: collective moral potency and personal identification as mediators", *Social Behavior and Personality*, 44, pp. 1223-1231.

Percezione sociale e corruzione

Con percezione sociale si intende quel processo conoscitivo attraverso il quale l'individuo entra in contatto con l'esterno, cogliendo quelli che sono gli aspetti sociali della realtà. In altre parole, è il modo in cui formuliamo giudizi e impressioni sugli altri, sugli eventi e sulle situazioni sociali. La percezione sociale si compone di quattro dimensioni principali: a) la formazione delle impressioni, vale a dire il modo in cui creiamo un'immagine mentale di un'altra persona, basandoci su caratteristiche fisiche, comportamenti e informazioni che abbiamo a disposizione; b) l'attribuzione causale. Il processo attraverso cui cerchiamo di spiegare le cause dei comportamenti altrui, attribuendole a fattori interni (disposizioni personali) o esterni (situazioni); c) stereotipi e pregiudizi, ossia le credenze semplificate e generalizzate su gruppi di persone, che possono influenzare la nostra percezione e il nostro comportamento nei loro confronti; d) gli atteggiamenti. Le nostre valutazioni positive o negative nei confronti di persone, oggetti o idee, che influenzano il nostro modo di pensare e agire. La percezione sociale della corruzione è quindi un processo complesso attraverso il quale gli individui interpretano e comprendono il mondo sociale che li circonda in riferimento alla corruzione. Seguendo le quattro dimensioni della percezione sociale appena illustrate, la percezione sociale della corruzione di ciascun individuo e di una società è formata dall'insieme delle immagini mentali che ciascuno di noi ha circa la corruzione, dall'insieme dei processi con cui si cerca di spiegare le cause dei comportamenti corrotti, attribuendole a fattori interni (personali) o esterni (situazioni), dall'insieme delle credenze semplificate e generalizzate su determinati gruppi di persone e, infine, dall'insieme delle valutazioni positive o negative circa il fenomeno e gli attori coinvolti.

La percezione sociale che abbiamo di individui e fenomeni, nel nostro caso specifico della corruzione, influenza il nostro modo di pensare e di agire, ed è fondamentale per le nostre interazioni sociali in quanto comprendendo le norme sociali e le aspettative degli altri possiamo integrarci meglio nella società. Quando gli individui percepiscono un soggetto o un evento come corrotto, nella loro mente si attiva un processo di categorizzazione, che gli permette di posizionare ciò che stanno osservando in una determinata categoria e non in un'altra. La percezione sociale della corruzione può essere influenzata da diversi fattori quali le caratteristi-

che personali di ciascun individuo (i nostri valori, le nostre esperienze passate e le nostre motivazioni influenzano il modo in cui percepiamo gli altri e il mondo che ci circonda), il contesto sociale in cui avviene l'interazione sociale (luogo, tempo, persone presenti), e le informazioni disponibili. Alla base delle categorizzazioni di ogni individuo, quindi, è possibile collocare i fattori socioculturali che nella maggior parte dei casi riescono a dominare la percezione tramite la "conoscenza condivisa" che nasce dalla storia della comunità cui l'individuo appartiene e che influenza costantemente la sua esperienza e il suo comportamento. Il contesto socioculturale [si veda Società], condiziona la vita degli individui quotidianamente e le rappresentazioni sociali sono il modo in cui le persone e le culture danno un senso agli eventi che le circondano. Come dimostrato da diversi studi, l'ambito socioculturale in cui l'individuo cresce ha una forte influenza sul modo di percepire la corruzione intorno a sé.

Nel processo di percezione del mondo che li circonda, gli individui categorizzano in base a ciò che considerano culturalmente in accordo con una regola, talvolta cadendo in errore con il ricorso agli stereotipi. All'interno di ogni cultura si nota la similarità tra gli elementi che i singoli valutano come normativi, anche perché queste immagini sono sostenute e diffuse dai media. Per fare un esempio pratico, un individuo che vive in un contesto sociale in cui la cultura del dono è una prassi, tenderà a non percepire determinati comportamenti sociali come corrotti [si veda Dono e corruzione]. Il ricorso alla categorizzazione nella percezione sociale della corruzione non è privo di rischi o conseguenze. Infatti, la conoscenza della categoria può influenzare la percezione dell'individuo, e l'impressione dell'individuo su una determinata persona/evento può essere guidata dalla conoscenza della categoria in cui ha posizionato la persona/evento in questione. Questi processi insieme possono portare a un giudizio stereotipato della corruzione, infatti, le aspettative basate sulla conoscenza circa i membri di una determinata categoria possono influenzare il modo in cui la persona o l'evento vengono percepiti e ricordati. Un rischio che nel caso della corruzione è ancora più evidente in quanto, come dimostrato anche da diversi studi in materia finora svolti, gli individui sempre più raramente sembrano entrare direttamente in contatto con il fenomeno corruttivo e sempre più spesso, invece, ne apprendono attraverso i media (televisione, radio e internet). Questo significa che l'interpretazione di ciò che ci arriva tramite i media è in grado di influenzare la percezione sociale che abbiamo del fenomeno o delle persone coinvolte in casi di corruzione. Attraverso i media è possibile sviluppare un forte senso di ciò che è il fenomeno della corruzione e di ciò che ciascun individuo pensa a riguardo. Il potere dei media risiede nella capacità di modellare una determinata realtà sociale. Gli utenti in qualche misura sono investiti da questo potere, trasferiscono le informazioni mediatriche nella percezione del loro mondo reale. In alcuni casi, i media tendono a sovra-rappresentare alcuni fenomeni sociali rispetto alla loro reale incidenza, operando in questo modo una distorsione della realtà. Un'elevata

esposizione a tali distorsioni mediatiche si traduce nella percezione che il fenomeno sovra-rappresentato rifletta la realtà del mondo che ci circonda. Similmente è possibile ipotizzare che gli atteggiamenti nei confronti della corruzione possano essere influenzati da un'elevata esposizione a rappresentazioni negative e stereotipate diffuse dai media. Si pensi all'Italia. Diversi studi hanno dimostrato come il dibattito pubblico nel nostro Paese tenda a esasperare il peso e l'importanza della corruzione. Questo ovviamente non significa che in Italia non ci sia corruzione, piuttosto che il fenomeno è soggetto alle logiche del sistema italiano dei mass media e alla sua tradizionale partigianeria politica. In Italia, il fenomeno della corruzione è stato politicizzato [si veda Politicizzazione e corruzione] ed è diventato oggetto di scontro politico trovando ampio spazio sui giornali, in televisione e nelle discussioni sulle piattaforme di social media. Una sovra-esposizione alle notizie relative alla corruzione senza dubbio finirà per influenzare in maniera più o meno positiva la percezione sociale che ciascun individuo ha del fenomeno spingendo, ad esempio, gli individui a ritenere un determinato Paese corroso dalla corruzione anche se in realtà il fenomeno non è poi così diffuso.

Principali riferimenti bibliografici

- Allport G.W. (1954), *The nature of prejudice*, Addison-Wesley, Oxford.
- Bandura A. (2001), "Social cognitive theory of mass communication", *Media Psychology*, 3, pp. 265-299.
- Getz K.A. & Volkema R.J. (2001), "Culture, perceived corruption and economics. A model of predictors and outcomes", *Business & Society*, 40, pp. 7-30.
- Hinton P.R. (2016), *The Perception of People. Integrating Cognition and Culture*, Routledge, Oxford-New York.
- Lippmann W. (1999), *L'opinione pubblica*, Donzelli Editore, Roma.
- Macrae C.N. & Bodenhausen G.V. (2000), "Social cognition: thinking categorically about others", *Annual Review of Psychology*, 51, pp. 93-120.
- Moscovici S. (1984), "The phenomenon of social representations", in R.M. Farr & S. Moscovici (a cura di), *Social representations*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-69.
- Stanziano A. (2024), *Corruzione all'italiana. La misurazione del fenomeno tra realtà e percezione*, Meltemi, Milano.

Monitoraggio civico e partecipazione

La partecipazione civica contro la corruzione si inserisce nel più ampio panorama dell'attivismo che si muove per rivendicare la tutela del bene comune. È un processo condizionato anche dall'uso peculiare del termine "corruzione", utilizzato talvolta come un concetto "catch all", in uno spazio in cui agiscono una varietà di attori: singoli cittadini, associazioni e movimenti. Negli ultimi anni è emerso in modo sempre più marcato il ruolo rilevante delle mobilitazioni dal basso nella lotta contro la corruzione, poiché catalizzatrici del cambiamento e promotrici di riforme del sistema.

La letteratura indica che la partecipazione sul tema è favorita nei Paesi in cui c'è competizione politica, libertà di stampa e trasparenza nell'azione di governo, o anche in occasioni di scandali e inchieste giudiziarie che riguardano le élite politiche. Altre ricerche hanno dimostrato che i cittadini sono più propensi a impegnarsi nella lotta alla corruzione quando essa è necessaria per ottenere l'accesso a un trattamento "equo" (corruzione per bisogno) rispetto a particolari vantaggi illeciti (corruzione per avidità). Questi elementi fanno emergere il complesso rapporto tra contesto politico, coverage mediatico e dinamiche di anticorruzione dal basso, che possono creare o meno possibili spazi di intervento.

Allo stesso tempo, però, l'emersione di pratiche di corruzione che riguardano le élite al potere possono accrescere la disillusione nella società civile, che produce la formazione di movimenti anti-establishment e proteste radicali. Oppure anche strategie di "exit", cioè di astensione e di disimpegno dalla partecipazione politica.

Secondo la più recente letteratura, i movimenti hanno iniziato a considerare la corruzione non solo come un fatto immorale, ma anche come una causa concreta della riproduzione di un sistema di sviluppo ingiusto, come un fattore nascosto che influenza negativamente i processi decisionali che riguardano la sfera economica e politica dei Paesi, nonché l'allocazione delle risorse. Tale processo ha posto al centro il tema dell'*accountability* della pubblica amministrazione e una richiesta crescente di trasparenza di *open government*.

Anche per questi motivi sono sorte delle mobilitazioni che utilizzano come strumento l'attività di monitoraggio, declinato come "monitoraggio civico". Questo può essere inteso come nuova forma di partecipazione politica, realizzata da attori

diversi della società civile (singoli cittadini, comitati, associazioni, movimenti, giornalisti...), con scopi diversi, e seguendo pratiche d'azione differenti. Ad esempio, alcuni studi individuano diverse possibili funzioni del monitoraggio politico: funzione watchdog; funzione di estrazione e filtraggio di segreti o informazioni nascoste; funzione di espansione delle voci (giornalismo alternativo); funzione di espansione della rappresentanza al di fuori del Parlamento.

In questa prospettiva, il processo di monitoraggio civico si pone a fondamento del modello di “democrazia monitorante”, vale a dire un regime democratico in cui si genera una diffusa partecipazione di controllo del potere dal basso, ottenuta attraverso la creazione di comunità.

A partire dalla Convenzione Onu di Merida (UNCAC, 2003), le forme partecipative volte a coinvolgere i cittadini nelle politiche anticorruzione sono state riconosciute in via ufficiale quale strumento utile nella lotta al fenomeno, poiché contribuiscono ad “aprire” il governo a forme di controllo. Le azioni di monitoraggio, dunque, possono contribuire a vigilare sul bene comune, cioè osservare con sguardo critico i processi decisionali, utilizzare i canali e gli strumenti di trasparenza per tutelare il diritto di sapere, valutare la responsabilità e la capacità di rendere conto dei decisori pubblici, e agire al fine di favorire forme di cambiamento. In questa prospettiva, la trasparenza diventa presupposto per un sistema integrale di cura degli interessi collettivi, che beneficia della cooperazione fattiva tra chi rappresenta il potere pubblico e chi, dal basso, può vigilare in forma decentrata e diffusa.

Allo stesso tempo, come riconoscono alcuni studi, affinché le azioni di monitoraggio non risultino essere delle mere concessioni dall'alto, è necessario che le istituzioni siano orientate da una chiara volontà politica di contrastare la corruzione.

Nel caso italiano è possibile osservare dagli anni '90 - anche a seguito degli scandali legati al sistema emerso con l'inchiesta “Mani pulite” - l'incremento del numero di associazioni e organizzazioni che hanno posto tra le priorità d'azione i temi della trasparenza, dell'*accountability* e della lotta alla corruzione. L'intensificazione di quest'azione civica ha potuto progressivamente contare su nuovi strumenti, anche tecnologici, che hanno posto e pongono nuove sfide ai cittadini che decidono di partecipare.

Tra le azioni di monitoraggio civico attualmente attive in Italia si cita l'esperienza di *Common*, promossa dalle associazioni Libera e Gruppo Abele. Il progetto mira a sviluppare la cultura dell'integrità promuovendo l'*empowerment* delle comunità locali nella salvaguardia del bene comune. Le attività di *Common* pongono al centro la costruzione di gruppi di persone (comunità monitoranti) che si attivano collettivamente nel monitoraggio di appalti, beni confiscati ai criminali e piani strategici territoriali. Recentemente, l'attivazione di numerose opere pubbliche finanziate dall'ingente investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha provocato il fiorire di numerose forme di monitoraggio civico. Pertanto, è verosimile che nei prossimi anni questa forma di prevenzione della corruzione dal basso possa essere

applicata ai progetti territoriali finanziati grazie al Recovery Fund e consenta un ulteriore sviluppo in termini di capacità civica, *advocacy*, richiesta di trasparenza e *accountability*.

Principali riferimenti bibliografici

- Antonelli M. (2020), *Le politiche anticorruzione tra istituzioni pubbliche e impegno civico*, Edizioni ETS, Pisa.
- Bauhr M. (2017), "Need or Greed? Conditions for Collective Action against Corruption", *Governance*, 30, pp. 561-581.
- della Porta D. (2017), "Anti-Corruption From Below. Social movements against corruption in late neoliberalism", *Partecipazione e conflitto*, 10(3), pp. 661-692.
- della Porta D. & Mattoni A. (2021), "Civil society against corruption", in A. Bagenholm, M. Bauhr & M. Grimes (a cura di.), *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Feenstra R.A. and Casero-Ripollés A. (2014), "Democracy in the digital communication environment: A typology proposal of political monitoring processes", *International Journal of Communication*, 8, pp. 2448-2468.
- Ferrante L. & Vannucci A. (2017), *Anticorruzione Pop*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Lo Piccolo A. (2024), "Between Cooptation and Surveillance: Varieties of Civic Monitoring in Spain", *Società Mutamento Politica*, 15(29), pp. 63-74.
- Mattoni A. (2024), *Digital Media and Grassroots Anti-Corruption: Contexts, Platforms and Data of Anti-Corruption Technologies Worldwide* (a cura di), Edward Elgar, Cheltenham.
- Rispoli F. (2023), *In piazza contro la corruzione. Le mobilitazioni in Italia nel periodo 1984-2022*, Meltemi, Milano.
- Rispoli, F. (2024), "Anti-Corruption from Below in Italy: Mobilization Trends from 1992 to 2021", *Partecipazione e conflitto*, 17(2), pp. 401-420.

L'anticorruzione di società civile e movimenti sociali

La corruzione è un problema di scala globale e possiamo trovare iniziative tese a contrastarla in diverse parti del mondo. Molte di queste iniziative si sviluppano al di fuori delle istituzioni dello Stato grazie a gruppi di cittadine e cittadini, organizzazioni della società civile e, anche, veri e propri movimenti sociali. Più nello specifico, possiamo suddividere queste iniziative in tre principali tipi che mirano, rispettivamente, a smascherare diverse forme di corruzione, a mobilitare le persone e l'opinione pubblica in merito alla corruzione e a rafforzare la partecipazione civica di cittadine e cittadini.

In primo luogo, esistono numerose iniziative che mirano a esporre, svelare e rendere visibili pratiche di corruzione che altrimenti rimarrebbero nascoste al grande pubblico. Questo tipo di iniziative si basa spesso su azioni di monitoraggio portate avanti da organizzazioni della società civile anche grazie al supporto di cittadine e cittadini interessati a diventare agenti monitoranti. Un esempio in questo senso è *Operação Política Supervisionada*, sviluppata in Brasile. Si tratta di un'iniziativa esclusivamente online che, a partire dal 2013, mobilita centinaia di cittadini in task force tematiche per verificare le spese dei membri del Congresso brasiliano con l'aiuto di un apposito algoritmo e di dati aperti, sviluppato nel contesto dell'iniziativa da volontari, e utilizzando poi media tradizionali e i social media, in particolare YouTube, per esporre pubblicamente le scoperte sospette. Altre iniziative facilitano azioni di whistleblowing da parte di persone che dispongono di informazioni rilevanti ai fini di svelare pratiche di corruzione [si veda Cultura della segnalazione]. Altre ancora puntano sulla raccolta di dati attraverso segnalazioni anonime di persone direttamente coinvolte in atti di corruzione.

Abbiamo poi iniziative centrate sull'emergere di proteste pubbliche, anche di massa, che hanno l'obiettivo di chiedere un cambiamento concreto, a chi governa e a chi ha il potere di cambiare gli occupanti di cariche pubbliche e le leggi in materia di corruzione. Questo tipo di iniziative, che possono anche sfociare in veri e propri movimenti sociali, sono quasi sempre conflittuali, sostenute da ampie coalizioni di organizzazioni della società civile, e spesso collegano la lotta alla corruzione a richieste più ampie di cambiamento sociale e politico. Esempi emblematici di queste dinamiche sono, tra gli altri, i movimenti pro-democrazia che hanno attraversato

il Medio Oriente e il Nord Africa nel 2010-2011, in cui le proteste focalizzate sulla corruzione che vede coinvolte le élite politiche si sono intrecciate con le richieste di democratizzazione, ma anche il movimento Hirak, emerso in Algeria nel 2019, che sicuramente si scagliava contro la corruzione delle élite politiche, chiedendo al contempo un processo di democratizzazione del Paese.

Infine, troviamo iniziative che mirano ad affrontare la corruzione in maniera più indiretta ampliando le opportunità di partecipazione civica da parte di cittadine e cittadini [si veda Monitoraggio civico e partecipazione]. Queste iniziative hanno l'obiettivo di aumentare i livelli di trasparenza e responsabilità dell'agire politico e tendono a essere meno conflittuali, perché in molti casi cercano il sostegno del legislatore. Queste forme di partecipazione civica, infatti, supportano la collaborazione di cittadine e cittadini per sviluppare proposte che affrontano aspetti della vita politica che potrebbero portare a forme di corruzione, come ad esempio il finanziamento ai partiti politici e alle loro campagne elettorali. Un esempio emblematico è la piattaforma online estone "rahvaalgatus.ee", sviluppata dopo uno scandalo, emerso nel 2012, legato a uno schema di finanziamento politico illecito, e le proteste che hanno seguito tale scandalo. La piattaforma, lanciata nel 2016 dopo un lungo processo di sviluppo, consente la presentazione e discussione di proposte di legge collettive che sono legalmente vincolanti.

I tre tipi di iniziative agiscono contro la corruzione in modi diversi all'interno della sfera politica. Le iniziative anticorruzione che mirano a svelare la corruzione tendono a intervenire a livello di elaborazione o attuazione delle politiche, in quanto si concentrano sullo svelamento di pratiche, scorrette quando non illegali, che corrompono questi due processi. Le iniziative anticorruzione che mirano a mobilitare le persone e l'opinione pubblica, invece, spesso portano a un cambiamento a livello politico perché fanno emergere nuovi attori e processi politici, come i movimenti sociali. Infine, le iniziative anticorruzione che mirano ad aumentare le opportunità di partecipazione di cittadine e cittadini portano a un cambiamento nelle procedure e, talvolta, anche delle istituzioni che permettono di partecipare alla vita politica di un Paese.

Al di là delle loro differenze in termini di obiettivi e modalità attraverso cui si sviluppano, molte di queste iniziative si basano su media e tecnologie digitali. Come accennato più sopra, in diversi casi, le iniziative che mirano a esporre e svelare la corruzione lo fanno attraverso piattaforme digitali che possono garantire anche l'anonimato di coloro che denunciano la corruzione. Inoltre, le piattaforme di media sociali possono permettere il rapido collegamento di centinaia di migliaia di persone che non si conoscono tra loro, spesso ponendo le basi per lo sviluppo di proteste pubbliche e movimenti sociali. Infine, la partecipazione civica di cittadine e cittadini è spesso supportata da piattaforme digitali che raccolgono e aggregano contributi diversi in modo asincrono, facilitando così la partecipazione civica a ritmi diversi [si veda Piattaformizzazione dell'informazione e corruzione].

Nonostante gli indubbi vantaggi che il loro utilizzo comporta, media e tecnologie digitali pongono anche delle sfide importanti alle organizzazioni della società civile. Ad esempio, lo svelamento della corruzione tramite piattaforme digitali in grado di visualizzarne la sua diffusione in un dato Paese potrebbe rafforzare il senso di impotenza di cittadine e cittadini di fronte a un problema così vasto e, quindi, tutto sommato percepibile come impossibile da affrontare. L'uso delle piattaforme di media sociali per mobilitarsi contro la corruzione porta spesso alla nascita di grandi comunità online di persone che, però, potrebbero non avere le strutture organizzative adeguate a supportare le mobilitazioni nel medio e lungo periodo. Le piattaforme digitali utilizzate per supportare la partecipazione civica di cittadine e cittadini può portare un numero maggiore di persone verso l'impegno politico che, però, sarebbero esposte a un rischio elevato di disillusione nel caso in cui le loro proposte di cambiamento non vengano poi prese effettivamente in considerazione dal legislatore.

Un'ulteriore sfida è poi rappresentata da media e tecnologie digitali emergenti, tra cui spicca certamente l'Intelligenza Artificiale, e i potenziali utilizzi che potrebbero farne le organizzazioni della società civile. Si tratta di una linea di ricerca ancora tutta da esplorare per cercare di comprendere, ad esempio, quali siano le competenze che le organizzazioni della società civile devono acquisire per appropriarsi delle opportunità delle applicazioni basate sull'Intelligenza Artificiale, ma anche i rischi associati all'uso di tali applicazioni in combinazione con altri media e tecnologie digitali più consolidate.

Principali riferimenti bibliografici

- Beyerle S. (2014), *Curtailling Corruption: People Power for Accountability and Justice*, Lynne Rienner Pub, Boulder, Colorado.
- Johnston M. (2005), *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, University Press of America, Lanham, Maryland.
- Mattoni A. (2024), *Digital Media and Grassroots Anti-Corruption: Contexts, Platforms and Data of Anti-Corruption Technologies Worldwide*, Edward Elgar, Londra.
- Odilla F. (2024), *The Digitalisation of Anti-Corruption in Brazil: Scandals, Reforms and Innovation*, Routledge, Londra.
- Rispoli F. (2023), *In piazza contro la corruzione: Le mobilitazioni in Italia nel periodo 1984-2022*, Meltemi Press, Milano.

Genere e corruzione

Il fenomeno della corruzione è stato considerato a lungo come *gender neutral*, ma negli ultimi anni numerosi studi hanno mostrato che le donne e gli uomini hanno esperienze significativamente diverse delle pratiche corruttive, sia quando le agiscono che quando le subiscono. Mettere in luce queste differenze permette di conoscere la corruzione in modo più approfondito, e può essere utile per mettere a punto strumenti di contrasto più efficaci.

L'altra faccia della medaglia è che l'ottica di genere evidenzia la complessità del fenomeno, le aree grigie e i confini non sempre ben definiti. Va infatti ricordato che le categorie "genere femminile" e "genere maschile" non sono omogenee, ma presentano al loro interno differenze notevoli basate su caratteristiche quali la provenienza geografica, il colore della pelle, la religione, l'età, lo status sociale e così via, tutti fattori che interagiscono nella costruzione di configurazioni specifiche all'interno della categoria del genere. L'approccio intersezionale agli studi di genere consiste proprio nel tener conto dell'interazione di questi fattori per evitare banali generalizzazioni, ed è un approccio che va tenuto presente anche nella considerazione del rapporto tra genere e corruzione.

I primi studi accademici che hanno segnalato l'importanza del genere in rapporto alle pratiche corruttive hanno preso in considerazione dei dati statistici da cui emerge che a una più alta percentuale di donne in ruoli apicali - sia in istituzioni pubbliche che in imprese private, e in diversi Paesi - corrisponde un livello più basso di corruzione. Questi dati hanno sollevato un grande dibattito che si può sintetizzare con la formula: *Fairer sex or fairer system?* Ovvero alcuni sostengono che il minor livello di corruzione che si registra quando ci sono più donne in ruoli dirigenziali sia dovuto al fatto che le donne sono per natura meno competitive, più orientate alla cura e meno orientate al rischio e all'illegalità. Altri sostengono invece che le donne manager risultano meno coinvolte nella corruzione non a causa di una maggiore moralità, ma perché anche le poche donne che riescono a sfondare il "soffitto di cristallo" hanno minor capitale sociale [si veda Capitale sociale e familismo amorale] dei colleghi uomini e restano marginali rispetto ai circoli di potere e alle reti che facilitano la corruzione [si veda La corruzione come sistema]. Sempre sul piano dell'analisi dei fattori sociali responsabili di questa differenza di

genere sono interessanti gli studi sulla relazione tra maschilità tossica e corruzione, secondo i quali le caratteristiche stereotipicamente maschili, promosse in alcuni modelli tradizionali di costruzione del genere maschile, possono risultare particolarmente rischiose rispetto alla propensione ad assumere comportamenti corrotti.

Un altro filone di studi sostiene invece che la spiegazione non vada ricercata nelle caratteristiche, individuali o sociali, di uomini e donne ma in quelle del sistema sociale e politico [si veda Democrazia e corruzione]. È un sistema più giusto, compiutamente democratico e trasparente e meno discriminante, che permette a un maggior numero di donne di raggiungere ruoli apicali e, contemporaneamente, produce minor corruzione.

Quale che sia l'ipotesi esplicativa prescelta, la relazione individuata tra un maggior numero di donne in posizione apicale e minori livelli di corruzione ha portato a suggerire che politiche e azioni di parità di genere siano anche efficaci strumenti di contrasto alla corruzione.

Passando poi a considerare gli effetti della corruzione in base al genere è emerso che le donne sono maggiormente vittime di corruzione in alcuni settori, quali l'istruzione e la sanità, e lo sono in forme specifiche, ossia il più delle volte non subiscono richieste di tangenti in denaro ma vengono loro richieste delle *sexual bribery*. L'approfondimento della riflessione sul modo specifico in cui la corruzione opprime le donne ha portato a individuare quella che viene definita *sextortion*, una "gendered form of corruption", definita dall'International Association of Women Judges come: "un abuso di potere esercitato per ottenere un beneficio o vantaggio sessuale". La *sextortion* è una forma di corruzione nella quale il sesso, al posto dei soldi, rappresenta il valore della tangente. Non è un'estorsione limitata a qualche Paese o settore, ma può riscontrarsi facilmente nelle mani di chiunque abbia il potere e manchi al tempo stesso di integrità, e ove si tenti di sfruttare sessualmente soggetti vulnerabili o dipendenti dal proprio potere. È evidente peraltro che questa forma di corruzione può colpire non soltanto le donne, ma anche minori e uomini, ed è importante notare come le acquisizioni degli studi di genere vadano oltre la categoria del genere femminile.

Se il fatto che le donne siano molestate sul posto di lavoro, e non solo, è un fenomeno conosciuto ed esperito da tutti, svelare la natura corruttiva di questa pratica costruisce un'ottica nuova, che comporta dei cambiamenti significativi sia sul piano giuridico che culturale. Infatti, l'inquadramento del ricatto sessuale nel campo dei reati di molestia e di violenza sessuale lo situa su un piano di rapporto privato tra il carnefice e la vittima, come fosse qualcosa che non abbia nulla a che fare con lo scambio di favori. Considerare invece la molestia da parte di un superiore come richiesta di una tangente colloca immediatamente il fatto nella sfera della responsabilità e integrità di un superiore rispetto a un sottoposto e simili comportamenti non potrebbero più essere ascritti a rapporti di carattere privato.

Considerare la *sextortion* reato di corruzione pone in modo diverso anche la questione del consenso della vittima, una questione oggi cruciale nei processi per molestie o violenza sessuale – in cui la dimostrazione del consenso da parte della vittima fa cadere l'ipotesi stessa di reato –, infatti la richiesta di *sexual bribery* verrebbe considerata come corruzione anche quando la vittima si piega al ricatto, in quanto una richiesta di prestazioni sessuali da parte di un superiore rappresenterebbe un abuso di potere in ogni caso. Parallelamente, in quei contesti in cui la normativa prevede il perseguimento penale anche per chi paga la tangente, chi cede alla molestia diventa correo. Si pone allora la questione della tutela di chi subisce la richiesta, quasi sempre un soggetto debole e quasi sempre donna.

Lasciando risolvere ai giuristi le implicazioni di tipo legale, ciò che appare interessante da un punto di vista culturale è che la focalizzazione della richiesta di *sexual bribery* come pratica corruttiva, e non come fatto privato, può concorrere a innalzare gli standard di etica collettiva tramite una più chiara e condivisa consapevolezza del fatto che chi abusa del proprio potere per ottenere vantaggi di tipo sessuale è un corrotto, proprio come chi chiede una tangente, e chi accetta il mercimonio può diventare correo [si veda Devianza e corruzione]. Una consapevolezza di cui sembra esserci molto bisogno, visto che la *sextortion* è pratica di leader politici e governanti di primo piano ed è esibita quotidianamente sui media come vita privata.

Rispetto alla questione “genere e corruzione” va segnalato infine un interessante filone di studi volto a ricostruire il ruolo svolto dalle donne nella lotta alla corruzione, sia in sedi istituzionali che nei movimenti contro la criminalità, spesso fondati e gestiti proprio da donne. È un ruolo importante e non adeguatamente rappresentato nei media.

Principali riferimenti bibliografici

- Bauhr M., Charron N. & Wängnerud L. (2019), “Exclusion or interests? Why females in elected office reduce petty and grand corruption”, *European Journal of Political Research*, 58, pp. 1043-1065.
- Bonerba G., Gnaldi M. & Pioggia A. (a cura di) (2022), *Corruzione e integrità nelle istituzioni, una questione di genere?*, Franco Angeli, Milano.
- <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/901>
- Dollar D., Fisman R. & Gatti R., (2001), “Are Women Really the ‘Fairer’ Sex? Corruption and Women in Government”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46, pp. 423-429.
- Feigenblatt H. (2020), *Breaking the Silence Around Sextortion: The Links Between Power, Sex and Corruption*, Transparency International.
- www.transparency.org/en/publications/breaking-the-silence-around-sextortion

Lobbying e corruzione

Nel comune sentire, pochi concetti propri delle scienze sociali sono al tempo stesso sia fraintesi che demonizzati quanto quello di lobbying. Non è soltanto il cosiddetto “uomo della strada” a ritenere che il fenomeno lobbistico debba considerarsi l’anticamera, se non una vera e propria fattispecie, della pratica corruttiva; lo fanno anche, quasi inevitabilmente, giornalisti, politici e, talvolta, accademici (Mazzoni, 2010). In molti Paesi occidentali, infatti, è opinione comune che le lobby vadano necessariamente assimilate a un qualche tipo di potere occulto in grado di manipolare e distorcere il processo decisionale democratico (Bitonti & Harris, 2017). È inoltre altrettanto diffusa l’idea che l’attività di lobbying si sostanzi nel tentativo di far prevalere un qualche interesse particolare a discapito di quello collettivo. È, infine, piuttosto evidente l’uso strumentale (e fortemente dispregiativo) che si fa del termine nella quotidiana lotta politica (Pritoni, 2017).

Tale impostazione, tuttavia, è una pura e semplice mistificazione della realtà: lobbying e corruzione sono infatti due concetti non soltanto diversi, ma per molti versi agli antipodi. Innanzitutto, è banale ricordare come la pratica corruttiva sia da considerarsi illegale, laddove il lobbying non soltanto è pienamente legale, ma è fenomeno connaturato al funzionamento stesso delle democrazie, tanto che è nelle non democrazie che il lobbying è vietato (Petrillo, 2019). Secondariamente, se un alto livello di corruzione è solitamente (e logicamente) connesso a una limitata qualità democratica, il contrario accade per la rappresentanza degli interessi, questo sì concetto affine con quello di lobbying, sovente indicatore del buon funzionamento di un sistema democratico (Bühlmann et al., 2012). In terzo luogo, la corruzione generalmente avvantaggia singoli o piccoli gruppi, mentre attività di *lobbying* beneficiano gruppi più ampi con interessi comuni.

Secondo Nownes (2017), questi concetti vengono spesso messi in relazione a causa di una comune ambiguità definitoria; tuttavia, l’unico punto in comune è che in entrambi i casi si cerca di influenzare i decisori pubblici offrendo qualcosa in cambio. La letteratura evidenzia però alcune “zone grigie” (Goldberg, 2018) tra lobbying e corruzione. Revuelta (2016) parla di “corruzione legale”, ovvero pratiche legali ma eticamente discutibili che favoriscono interessi privati a scapito dell’interesse pubblico, violando principi democratici [si veda *State capture* e corruzione

legalizzata]. Altri fenomeni contribuiscono ad alimentare l'ambiguità, tra questi le *revolving doors*, quando funzionari pubblici passano al settore privato sfruttando contatti e informazioni privilegiate, oppure la cosiddetta "cattura del regolatore", quando gli interessi di mercato distorcono le regolazioni a proprio favore. Diversi strumenti e modelli di regolamentazione del lobbying sono stati adottati per prevenire i rischi di corruzione, cercando di agire su trasparenza e integrità degli attori coinvolti nelle decisioni (Chari et al., 2020). Tra questi, vi sono misure che obbligano a rendere pubbliche le informazioni, il registro dei gruppi di interesse, i rapporti di divulgazione (che indicano soggetti incontrati, obiettivi e spese) e la pubblicazione delle agende dei funzionari pubblici. Infine, spesso si pone attenzione sull'importanza di promuovere una cultura etica nelle istituzioni pubbliche (codici di condotta) e di creare strumenti per prevenire e gestire i conflitti di interesse.

Tornando ora ai contorni semantici del concetto di lobbying, le varie definizioni via via proposte in letteratura portano alla luce una serie di elementi necessari: *i*) è svolto dai lobbisti verso i decisori pubblici; *ii*) consiste in azioni varie, come scambi di informazioni e minacce di sanzioni; *iii*) avviene durante tutto il processo decisionale; *iv*) mira a persuadere i decisori affinché le loro decisioni riflettano le preferenze dei gruppi di interesse (Pritoni, 2021). Tutto ciò, da un punto di vista maggiormente empirico, si sostanzia sia in un'azione di *back-office* che di *front-office*. Il *back-office* include il monitoraggio politico, la definizione degli obiettivi, la mappatura degli attori decisionali e l'elaborazione del piano strategico. Il *front-office* riguarda l'implementazione del piano, che può variare in base al contesto. È soprattutto su questa seconda fase che si è concentrata l'attenzione degli studiosi, decisamente prolifici in quanto a classificazioni e tipologie del fenomeno (Binderkrantz, 2005). La distinzione principale è tra *lobbying* diretto, che implica un contatto diretto con i decisori (politici o burocrati), e indiretto, che mobilita altri attori (il sistema dei media, gli aderenti al gruppo rappresentato, il sistema giudiziario) per influenzare il processo decisionale.

Tutto quanto sin qui ricordato, tuttavia, parrebbe configurare l'attività lobbistica come affare esclusivo di soli due attori: il lobbista, da un lato, e il decisore pubblico, dall'altro. Come se i lobbisti compissero le proprie scelte strategiche in un *vacuum* in cui non vi è alcuna altra forza perturbatrice. Tuttavia, per quasi tutte le questioni di *policy* ci sono almeno due posizioni diverse tra i gruppi di interesse. Quindi, fare lobbying significa anche (e soprattutto) scegliere strategie tenendo conto delle azioni o delle previsioni delle azioni degli avversari.

In ultimo, occorre brevemente ricordare come "fare (*front-office*) lobbying" comporti, oltre alla sopracitata scelta tra tattiche dirette e indirette, anche lo scioglimento di tre ulteriori dilemmi: quello tra lobbying individuale o in coalizione; quello tra specializzazione o differenziazione rispetto alle varie questioni di *policy*; quello tra l'attivazione lungo tutto il ciclo di *policy* e il cosiddetto *venue shopping* (concentrazione dello sforzo lobbistico in una fase specifica).

Implicando molteplici scelte strategiche, variabili nel tempo in ragione delle decisioni degli avversari e di fattori contestuali imprevedibili, il lobbying è insomma qualcosa di molto diverso dalla (decisamente meno complessa) pratica corruttiva.

Principali riferimenti bibliografici

- Baumgartner F.R., Berry J.M., Hojnacki M., Kimball D.C. & Leech B.L. (2009), *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Binderkrantz A. (2005), "Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure", in *Political Studies*, 53(4), pp. 694-715.
- Bitonti A., Harris P. (a cura di) (2017), *Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, Palgrave Macmillan, London.
- Bühlmann M., Merkel W., Müller L. & Weßels B. (2012), "The Democracy Barometer: A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research", *European Political Science*, 11, pp. 519-536.
- Chari R., Hogan J., Murphy G. & Crepez M. (2020), "Regulating lobbying: a global comparison", in R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, & M. Crepez (a cura di), *Regulating Lobbying* (2), Manchester University Press, Manchester.
- Goldberg F. (2018), "Corruption and lobbying: conceptual differentiation and gray areas", *Crime Law Soc Change*, 70, pp. 197-215.
- Mazzoni M. (2010), *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Morlino L., Piana D. & Raniolo F. (2013), *La qualità della democrazia in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Nownes N. (2017), *Lobbying: the preconditions of an anti-corruption promise*, Chr. Michelsen Institute, Bergen (U4 Issue 2017: 8).
- Petrillo P.L. (2019), *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna.
- Pritoni A. (2017), *Lobby d'Italia. Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*, Carocci, Roma.
- Pritoni A. (2021), *Politica e interessi. Il lobbying nelle democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna.
- Reuelta Iglesias A.V. (2016), *La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción*, in M. Villoria Mendieta, J.M. Gimeno Feliú & J.T. Bielsa (a cura di), *Atelier*, pp. 409-434.

Politica

Introduzione

Nel tentativo di spiegare cos'è la politica, Hannah Arendt scrive testualmente: "la politica si fonda sul dato di fatto della pluralità degli uomini [...]. La politica tratta della convivenza e comunanza dei diversi...".

Al di là delle considerazioni critiche che, a fasi alterne, sono state rivolte a questa sfera dell'agire umano, dall'età antica fino a epoca moderna e contemporanea, il campo della politica può essere rappresentato come un insieme di attori (i *governanti*) che gode di una posizione di privilegio rispetto alla maggioranza di individui (i *governati*), con cui i primi condividono la medesima comunità di valori. Nell'esercizio dell'azione politica, i governanti sono chiamati a esercitare potere (inteso come elemento distintivo dell'azione politica e weberianamente descritto come la capacità di certi attori di esercitare – talvolta anche mediante l'utilizzo della forza fisica legittima – un controllo sul comportamento degli altri soggetti sottoposti al comando, anche senza il loro consenso esplicito) per svolgere azioni e adottare decisioni collettive, i cui esiti ricadono sia su coloro che si rendono responsabili delle scelte adottate sia sul popolo dei governati che ne registra le conseguenze.

Come nasce. Ricostruire il dibattito sulla genesi di questo termine è un compito piuttosto arduo. A guardare bene, le ipotesi sono due. L'antico e annoso dibattito si divide tra chi vede la politica derivare dall'esperienza della *polis* greca, riconducendola al perseguimento del "bene comune", all'interno di confini delimitati, e chi crede che la dimensione politica possa travalicare quella della *polis*, ponendosi come obiettivo quello del potere in sé e del controllo dell'ordine interno alla comunità politica di riferimento.

Quanto al primo approccio è Aristotele a sottolineare per primo come la politica costituirebbe il complesso di tutte le attività necessarie al governo della "città" al fine di "realizzare la vita buona e virtuosa del cittadino". In tal senso, la politica sarebbe indissolubilmente legata alla società e al suo governo, che nella storia antica trova perfetta individuazione nelle *polis* greche. In questa accezione, se il fine ultimo della politica è il perseguimento del bene comune, separato e distinto dal bene individuale, allora essa non può essere disgiunta dalla conoscenza e dalle forme più nobili del sapere, affinché il politico possa imparare – secondo la lezione impartita da Platone – a discernere il bene dal male.

Sul fronte opposto si colloca la scuola sofista, che procede a una differente definizione della politica, svincolandola dai confini della *polis* all'interno dei quali era stata collocata. In antitesi rispetto alla visione aristotelica, in questo caso, alla politica e alla sua azione concreta viene attribuito il potere di controllo e di regolazione della convivenza, non necessariamente improntato al perseguimento del bene comune. Non essendo la virtù, infatti, una qualità sempre attribuibile alla politica, l'acquisizione e l'esercizio del potere potrebbero anche arrivare ad accrescere i tratti egoistici dell'essere umano. S'impone in questo modo la distinzione tra la dimensione normativa e quella empirica della politica, e tra ciò che la politica è e ciò che la politica dovrebbe essere o dovrebbe aspirare a essere.

A fronte di tale discussione, molti secoli più tardi, Niccolò Machiavelli fornisce un ulteriore contributo essenziale. Come noto, per il filosofo fiorentino la politica appare per sempre svincolata da uno scopo predefinito, sia esso la virtù, la vita buona di ogni cittadino, o ogni altro obiettivo fissato da principi e/o valori prestabiliti. Senza alcuna intenzione volta a giustificare forme di "cattiva" politica, per Machiavelli la "buona" politica è quella che si adopera per provare a evitare il male, ancor più e prima ancora di perseguire il bene. Proprio perché può essere cattiva, per Machiavelli, la politica – pur sempre orientata alla gestione del potere – andrebbe valutata come attività diretta a contrastare, financo evitare, la "naturale" condizione umana orientata al male.

Continuando a ragionare attorno alla definizione di politica, in età contemporanea, secondo Hans Morgenthau essa può essenzialmente riassumersi come lotta per il potere, intesa quest'ultima come attitudine persistente delle donne e degli uomini riuniti nell'ambito della vita sociale. Norberto Bobbio è dello stesso avviso, intendendo designare con il termine politica la sfera delle azioni umane che hanno diretto o indiretto riferimento alla conquista, all'esercizio e al mantenimento del potere all'interno di una comunità d'individui riuniti in un dato territorio.

A partire da tali considerazioni, anche Carl Schmitt decide di misurarsi con il dibattito sul significato attribuito al termine politica. Il giurista e politologo tedesco riconosce a essa una dimensione binaria, tutta centrata sulla contrapposizione *amico/nemico*. Muovendo dalla critica nei riguardi della concezione liberale della politica, intesa come attività di discussione e competizione di opinioni e interessi discordanti, l'autore propone di definire quest'ultima come un'attività sostanzialmente fondata sull'identificazione di un nemico esterno capace di concorrere – solo per il fatto di esistere – a giustificare l'esistenza e l'azione dello Stato ordinatore. Per queste ragioni, secondo Schmitt, la guerra diverrebbe un elemento distintivo, se non fisiologico, della politica, atto a risolvere le controversie esistenti. Al netto di tutte critiche mosse alla concezione schmittiana in nome di una crescente cooperazione internazionale e del ripudio della guerra come strumento di risoluzione del conflitto, nel corso del tempo si è avuto modo di apprezzare, in contrasto con quanto affermato dall'autore, un avanzato processo di democratizzazione della sfera

politica nazionale – e con maggiori difficoltà, in parte, anche di quella di ordine internazionale – che tenderebbe a ridurre il ricorso alla violenza nella lotta politica e a considerare la guerra, in *extrema ratio*, come opzione ultima e alternativa non caratterizzante i rapporti esistenti tra gli attori in campo.

Le funzioni. Con riferimento agli indicatori di esito, una delle questioni da focalizzare concerne la funzione o le funzioni svolte dalla politica. A questo proposito, secondo Jared Diamond, con la politica “l’uomo dovette imparare per la prima volta a incrociare un estraneo senza sentire il bisogno di ammazzarlo”. In questi termini, si potrebbe affermare che la politica è quell’attività o quell’insieme di attività interessate alla risoluzione pacifica del conflitto che si manifesta all’interno della società. Essendo il conflitto tra le parti un fenomeno connaturato all’esperienza umana, nonché elemento ineliminabile della vita associata, il compito della politica è quello di ricomporre gli interessi delle singole parti dentro una dinamica tendenzialmente pacificata, allo scopo di evitare l’acuirsi dello scontro e il ricorso alla forza fisica e/o militare orientato all’annientamento del nemico. Come spiega bene Roberto Segatori, gli individui sono sempre diversi e perciò divisi tra loro a seconda del loro posizionamento, della forza esibita e dell’abilità dimostrata, in riferimento ai rispettivi desideri e ai bisogni maturati. È in questo contesto che avanza un processo di drammatizzazione dei rapporti di forza tra le parti, che può trovare nel corso del processo di risoluzione del conflitto una soluzione efficace per tutti gli attori, individuali o collettivi (o per la gran parte di essi), coinvolti nella dinamica sociale. In questo modo, la politica diventa un insieme di attività orientate a fornire a quella contrapposizione d’interessi e di bisogni manifesti una risoluzione pacifica. Se il termine “pace” deriva dal latino *pax*, inteso come pattuire, legare, unire, saldare, la politica è chiamata a svolgere esattamente l’azione di ricucitura tra le parti in causa.

Chi partecipa. Nel corso del processo che conduce all’assunzione della decisione pubblica attraverso l’esercizio del potere, la risposta al quesito sul chi partecipa può cambiare radicalmente. Se in età antica, a partecipare alla definizione del bene pubblico all’interno dell’*ecclesia* era stata una minoranza di persone adulte, libere e di sesso maschile (esclusi i più giovani, le donne, gli schiavi e gli stranieri), in regime di avanzata democratizzazione delle istituzioni pubbliche, la tendenza è quella di allargare quanto più possibile la base del consenso in modo da poter legittimare le scelte adottate. Da qui si apre la questione legata all’individuazione dei criteri di inclusione/esclusione, di volta in volta utilizzati per decidere chi sta “dentro” (*in-group*) e chi sta “fuori” (*out-group*) ai confini della medesima comunità politica.

Ovviamente, quello della partecipazione è un processo in continua evoluzione, diversamente concepito a seconda dei tempi storici e dei contesti considerati. Più in generale, secondo Maurizio Cotta, “la parola partecipare ha, tanto nell’uso politico che in quello comune, due valenze semantiche fondamentali: 1) partecipare = prender parte a un determinato atto, processo; 2) partecipare = essere parte di un organismo, di un gruppo, di una comunità”. Nella prima dimensione, la partecipa-

zione indica l'atto della condivisione di un'azione collettiva insieme a una pluralità di attori agenti: si partecipa perché ci si sente parte di una comunità; nella seconda accezione, la partecipazione esprime un'appartenenza diretta delle singole parti con il tutto. In quest'ultimo caso, si partecipa in virtù non soltanto del prender parte, ma anche del far parte, dell'esser parte e, quindi, del sentirsi parte di un insieme di persone con le quali si crede di condividere una determinata condizione di vita umana. Sarà compito della politica determinare le condizioni di inclusione o esclusione, totale o parziale, degli individui coinvolti, a seconda dei diversi convincimenti e degli orientamenti valoriali adottati. Quel che è certo è che la leva della maggiore o minore partecipazione nella sfera della politica può indurre a differenziate forme di controllo collettive sulle azioni adottate dai governanti.

In quanto complesso di attività volte all'esercizio del potere per il governo della cosa pubblica e per il perseguimento del bene comune, nelle società contemporanee ma anche in età antica, della politica non si può fare a meno. Per questo, essa necessita di forme costanti di sorveglianza perché possa essere evitata o quanto meno contenuta la sua tendenza a corrompersi. Tali meccanismi di controllo possono svilupparsi a due livelli. Un primo livello di autodifesa dai fenomeni corruttivi, la politica può trovarlo nella sua relazione sistemica con il potere giudiziario, attraverso la predisposizione e l'adozione di un apparato normativo adeguato, capace di prevenire e reprimere la corruzione potenzialmente presente in qualsiasi comunità umana costituita da governati e governanti. Un secondo argine al presunto manifestarsi della corruzione, la politica può incontrarlo nell'organizzazione del complesso processo di composizione degli interessi collettivi. In questo caso, l'incentivo al pluralismo e la presenza attiva di più attori nel governo delle comunità politiche interessate potrebbero costituire un deterrente al profilarsi di fenomeni corruttivi dilaganti.

Se l'etimologia della parola corruzione rinvia al termine latino *corruptio-onis*, indicando qualcosa che viene guastata, alterata, rovinata, danneggiata da qualcos'altro o dal comportamento assunto da qualcuno, con conseguente decomposizione e disfacimento dell'obiettivo inizialmente condiviso, lo scopo atto al ristabilimento del bene pubblico e della "buona" politica deve poter evitare ogni forma di accordo illecito, contratto sottobanco, scambio di favori corporativi, ravvisabili in una certa prestazione o in specifici favori, utilizzati a vantaggio di pochi o per ottenere benefici non conseguibili da quelle stesse categorie di persone o altrimenti, da queste, difficilmente raggiungibili. Secondo Bobbio, se il fine ultimo della politica è l'esercizio del potere per il conseguimento del bene comune, la distinzione tra questo e il bene dei singoli serve a discernere le buone forme di governo dalle forme di governo corrotte. In tal senso, la buona politica sarà quella che continuerà a interessarsi del benessere generale, la cattiva politica quella che si preoccupa di soddisfare innanzitutto gli interessi personali.

La compenetrazione sistemica di cui parlava Luhmann diventa, quindi, necessaria anche per l'attività di contrasto del sistema della corruzione. In questo senso, alla

politica spetta un ruolo fondamentale. Le leggi non bastano, serve altro. Infatti, un impianto normativo all'avanguardia non è di per sé garanzia di mancata corruzione potendo quei fenomeni comunque continuare ad aggirare le leggi e a perpetuarsi (a fasi alterne, con maggiore o minore intensità e frequenza) in maniera quanto mai pervasiva. Ecco, quindi, la necessità di costruire – nei sistemi democratici contemporanei – una diffusa cultura della legalità, da perseguire capillarmente attraverso tutti gli strumenti formali e informali a disposizione della comunità dei governanti chiamati a esercitare potere in nome e per conto di quella stessa comunità politica di riferimento. Non è tutto. La politica, la sfera della politica, gli attori politici più importanti sono chiamati ad anticipare e nella migliore delle ipotesi evitare certi comportamenti attraverso la predisposizione di un sistema di controllo interconnesso, attraverso l'utilizzo di strumenti atti alla partecipazione e al coinvolgimento attivo di un numero quanto più ampio possibile di cittadini e stakeholder interessati alla questione e al ristabilimento della legalità presunta.

L'accentramento del potere politico nelle mani di un solo uomo (o donna) al comando o di un ristretto gruppo di potere avvantaggia l'affermazione della corruzione. In Italia, ad esempio, il caso “Tangentopoli”, trattato da Mazzoni in questo Glossario, si è registrato in regime di forte accentramento del potere e di un mancato ricambio della classe dirigente, a fronte di un forte disinteressamento o di un mancato controllo dei cittadini del sistema politico, allora in crisi dopo il tramonto delle ideologie tradizionali e l'epilogo del modello del partito di massa, che nei decenni precedenti aveva saputo organizzare gli interessi diffusi, coinvolgendo milioni di militanti, coprotagonisti della storia e della vita interna di quegli stessi partiti, ma soprattutto strumento indiretto di controllo in merito all'effettivo perseguimento del bene comune.

Principali riferimenti bibliografici

- Bobbio N. (1999), *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino.
- Bobbio N. (1976), “Politica”, in *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino [edizione consultata: il Mulino, 2004].
- Grilli di Cortona P., Lanza O., Pisciotta B. & Germano L. (2020), *Capire la politica*, Utet, Torino.
- Harendt H. (1995), *Che cos'è la politica*, Einaudi, Torino.
- Machiavelli N. (1532), *Il Principe* [edizione consultata: Rizzoli, 1991].
- Millefiorini A. (2024), *Politica. Concetti per una definizione*, Mondadori Università, Milano.
- Morgenthau H. (1948), *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace* (tr. it. *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Rizzoli, 1991).
- Schmitt C. (1932) & *Der Begriff des Politischen* (tr. it. *Il concetto di politico*, il Mulino, 1992).
- Segatori R. (2012), *Sociologia dei fenomeni politici*, Laterza, Roma-Bari.

Democrazia e corruzione

A differenza dei regimi totalitari e autoritari, la democrazia è un sistema politico molto complesso (Sartori, 1957). È corretto ma non sufficiente definirlo come quel regime in cui “la sovranità appartiene al popolo”. La sua complessità deriva dal fatto che per il suo impianto e il suo funzionamento è necessaria la costituzionalizzazione del riconoscimento di diritti “dal basso” e di prerogative e doveri “dall’alto”, ovvero, come ha suggerito Norberto Bobbio (1987), una doppia e complementare regolamentazione *ex parte populi* ed *ex parte principis*.

Ex parte populi occorre che siano riconosciuti i diritti politici di cittadinanza. Laddove non se ne preveda l’esercizio in forma diretta, essi presuppongono la formula della democrazia rappresentativa, e si esplicitano come il diritto di tutti i cittadini maggiorenni all’elettorato attivo e passivo in elezioni libere, pluralistiche e ricorrenti. Affinché tali diritti si possano godere in maniera piena, è poi necessario che a essi si accompagnino i diritti civili di cittadinanza (diritto all’integrità della persona, all’inviolabilità del domicilio e della corrispondenza, alla libertà di movimento e di manifestazione di opinione, alla proprietà privata). In molti Paesi liberal-democratici, a questi due tipi di diritti si associano anche i diritti sociali che riguardano l’assistenza sociale e sanitaria, la previdenza, l’istruzione, la casa e la tutela del lavoro (Segatori, 2012).

Per definire un sistema come liberal-democratico, tuttavia, le garanzie di cui sopra non sono ancora sufficienti. Esso è tale se, *ex parte principis*, lo Stato è organizzato in modo da prevedere una chiara separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, secondo la classica formula di Montesquieu, e una precisa disposizione degli apparati coercitivi e burocratici al rispetto delle tutele riconosciute ai cittadini [Si veda Autorità razionale legale].

Questa complessità fa sì che la democrazia non sia un regime che si stabilisce (e/o si conquista) una volta per sempre, quanto piuttosto un sistema istituzionale che richiede un impegno costante di manutenzione. Sebbene la difesa costituzionale e giuridica dello Stato democratico sia affidata alla magistratura [si veda Sistemi giudiziari e corruzione], la principale garanzia che la sua salvaguardia sia ben fondata e venga continuamente assicurata risiede nella socializzazione politica e nell’educazione continua dei cittadini ai valori democratici. Le agenzie che svol-

gono queste funzioni sono state e sono diverse a seconda del tempo e del luogo. Ad esempio, negli Usa dell'Ottocento, Alexis de Tocqueville (1968) le individuava nelle associazioni di cittadini. In Europa e in Italia, dalla fine dell'Ottocento a tutto il Novecento, esse si sono prevalentemente identificate con la famiglia, i partiti politici e le organizzazioni a essi collaterali (i sindacati, gli enti categoriali, culturali e sportivi, le stesse chiese). In particolare – giusta la lezione di Sartori (1976) e non solo – i partiti politici di massa hanno sempre coltivato, accanto alle funzioni di “trasmissione della domanda politica” e di “selezione dei propri rappresentanti nelle istituzioni pubbliche”, la formazione dei propri iscritti e la loro integrazione nel sistema politico democratico [si veda Partiti politici e corruzione].

Oggi le funzioni di socializzazione e di informazione politica sono svolte soprattutto dal sistema dei media e dalla rete dei social, al punto da dare spazio alla fondata ipotesi della trasformazione del regime democratico in una “democrazia del pubblico” (Manin, 2010), se non in una “postdemocrazia” (Crouch, 2003) [si veda Media].

L'indebolimento dell'educazione ai valori democratici assicurata un tempo dalla famiglia e dai partiti, nonché il disincanto e le disinformazioni che circolano spesso nella cosiddetta rete, comportano che anche lo Stato democratico, in quanto istituzione sovrana, si mostri nella sua nuda sostanza sociologica: un imponente centro di potere normativo e finanziario. Esso, di conseguenza, finisce col costituire un inevitabile polo di attrazione per portatori di interessi leciti e (non di rado) illeciti. Per disciplinare il controllo degli interessi leciti, spesso perseguiti da lobby ben organizzate [si veda Lobbying e corruzione], alcune importanti istituzioni politiche hanno previsto da tempo regole di trasparenza e di comportamento munite di sanzioni (Graziano, 1995).

Per quanto riguarda gli interessi illeciti, diviene cruciale la questione della corruzione, che corrisponde, sul piano della concussione, a “un comportamento che devia dai doveri formali assunti da coloro che occupano un incarico pubblico, per motivi privati (familiari, di clan o di amicizia), al fine di ottenere vantaggi personali, in termini di guadagno o status” (Nye 1967, p. 417).

Le pratiche corruttive – che si presentano appunto spesso nella doppia versione di concussione/corruzione – si traducono in due fattispecie di livello diverso: come corruzione dello spirito democratico condiviso dai cittadini, in quanto vanno a incidere negativamente sulla “cultura civica”, e come corruzione di fatto che si manifesta come attività illecita ai danni degli enti pubblici e che può comportare perdite significative di risorse altrimenti destinate alla collettività (Cazzola, 1970; della Porta, 1992).

Quando le difese delle istituzioni democratiche sono deboli, oltre a casi circoscritti di corruzione, si possono anche verificare veri e propri fenomeni di “corruzione sistemica”. Tale condizione si presenta quando: 1) quasi tutte le attività possono essere collegate alla riscossione di “tangenti”, e 2) si crea un “clima organizzativo”

in cui la maggioranza degli operatori e dei relativi *stakeholder* è costituita da collusi e gli onesti sono emarginati, se non puniti (Vannucci, 2012) [si veda La corruzione come sistema].

Alla luce di quanto sopra, appare chiaro che la corruzione sia un pericolosissimo “tarlo” per la democrazia. Nessuna istituzione di tipo liberal-democratico, infatti, regge a lungo se alcuni soggetti forti o addirittura i semplici cittadini pensano che la corruzione possa rappresentare la via (il surrogato) più efficace per ottenere la risposta alle proprie istanze. E nessun ente pubblico riesce a raggiungere al meglio i propri obiettivi sociali al venire meno della sua capacità acquisitiva e redistributiva di risorse in forma legittima e legale.

È anche per questi motivi che diventa fondamentale il ruolo delle istituzioni educative, dei mass media indipendenti e, sul piano del controllo sanzionatorio, della magistratura, specie nei suoi rapporti a due vie con gli amministratori pubblici. In molti Paesi le modalità di lotta alla corruzione seguite dai magistrati, soprattutto a carico di politici, risultano spesso al centro di vivaci polemiche [si veda Politicizzazione e corruzione]. C'è chi critica i procuratori accusandoli di volersi sostituire ai governanti (e per questo ne andrebbe limitata l'azione), e chi i governanti sospettati di pretendere per sé l'impunità assoluta. Forse entrambe le percezioni non sono prive di fondamento, eppure solo un rapporto rispettoso delle rispettive funzioni di poteri pubblici autonomi può garantire il mantenimento adeguato di un sistema tanto complesso come quello democratico.

Principali riferimenti bibliografici

- Bobbio N. (1987), “La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e dei posteri)”, *Teoria politica*, III, pp. 3-17.
- Cazzola F. (1970), *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, il Mulino, Bologna.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari (ed. or. 2000).
- della Porta D. (a cura di) (1992), *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, il Mulino, Bologna, con una magistrale introduzione di Alessandro Pizzorno.
- Graziano L. (1995), *Lobbying, pluralismo, democrazia*, NIS, Roma.
- Manin B. (2010), *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna (ed. or. 1995).
- Nye J. (1967), “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, *American Political Science Review*, 61, 2, pp. 417-427.
- Sartori G. (1957), *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna.
- Sartori G. (1976), *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Segatori R. (2012), *Sociologia dei fenomeni politici*, Laterza, Roma-Bari.
- Tocqueville A. (1968), *La democrazia in America*, Utet, Torino (ed. or. 1835 e 1840).
- Vannucci A. (2012), *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Populismo e corruzione

Negli anni a cavallo tra secondo e terzo millennio, lo scenario politico europeo registra una vera e propria fase di svolta, sintetizzabile con l'espressione "*momento populista*", in inglese "*populist turn*". Distinto dalla declinazione assunta da molti Paesi dell'Europa dell'Est e dell'America latina, tra i confini dell'Europa occidentale il fenomeno populista assume tratti comuni che portano alla contrapposizione tra classi dirigenti rappresentate come corrotte, colpite da un crescente processo di delegittimazione politica e di riduzione del consenso elettorale, e una larga massa di cittadini onesti, testimoni e autori di molteplici domande, interessi e bisogni disattesi.

In questa prospettiva, emerge un progressivo distacco tra rappresentati e rappresentanti, tale da arrivare a mettere a rischio il contratto sociale fondativo delle comunità politiche democratiche. Tutto ciò genera una condizione di confusione, che prendendo a prestito le parole di Antonio Gramsci potrebbe definirsi come "crisi di autorità", con riferimento alla quale le classi dirigenti vengono raffigurate dentro una più ampia e complessa "crisi di sovranità", che a sua volta riflette la crisi più ampia degli Stati nazionali nel concerto delle potenze internazionali. Il rischio che ne consegue è l'accumulazione di uno scontento diffuso e lo sviluppo di un maggioritario senso di esclusione collettiva, che dà linfa vitale a una nuova forma di articolazione politica.

Da questo punto di vista, il populismo può essere concepito come un fenomeno politico che presenta, contemporaneamente, il rispetto di quattro requisiti essenziali: 1) appello diretto al "popolo", inteso come interlocutore unico e indivisibile, nelle mani del quale (almeno in linea teorica) si deve rimettere il mandato della sovranità politica. Tutte le forze populiste fanno della disintermediazione un punto di forza organizzativa, appellandosi direttamente al popolo come soggetto unico e indivisibile a cui spetta, in ultima istanza, l'esercizio della sovranità politica; 2) identificazione del "nemico" del popolo. Tutti i populisti adottano un approccio smithiano fondato sulla contrapposizione amico/nemico, individuando in tal caso il nemico nell'élite politica e in quella economica, finanziaria e culturale; 3) utilizzo di uno stile comunicativo aggressivo e caricaturale. Attraverso il loro *modus operandi*, i populisti fanno ampio ricorso alla contrapposizione manichea

noi/loro (o popolo/élite), concepita come *conditio sine qua non* per la costruzione del progetto medesimo; 4) semplificazione dell'azione politica. In età di avanzato processo di mediatizzazione e spettacolarizzazione della politica, questo obiettivo viene facilitato dall'uso massiccio dei vecchi e nuovi media, che in parte raccolgono le tendenze maggioritarie presenti nella società e in parte costruiscono ad hoc il messaggio da veicolare.

A fronte di quanto detto finora, esistono tre diverse declinazioni di populismo. In primo luogo, il populismo può essere definito come un'ideologia politica, che si somma e si sovrappone alle ideologie tradizionali. Il principale esponente di questa interpretazione è Cas Mudde. L'autore fa riferimento a una sorta di "*thin ideology*" (ideologia debole o ideologia sottile), fondata sulla contrapposizione tra la purezza del popolo e l'immoralità delle élite. Così concepita, ogni formazione politica populista sarebbe in grado di avviare un processo di adattamento nei confronti delle "ideologie hard" (concepite come ideologie dure o ideologie pesanti), dando luogo a una combinazione ibrida che coniuga contenuti di tipo tradizionale con contenuti politici di stampo populista.

In secondo luogo, il populismo viene definito come uno stile comunicativo, con riferimento al quale i mezzi della comunicazione di massa rappresenterebbero lo strumento fondamentale del successo. Jagers e Walgrave sono i due studiosi che più di altri hanno cercato di fare propria questa riflessione. Per gli autori, tutti gli esponenti delle forze politiche populiste ricercano scientemente una relazione di intimità con il popolo [si veda Leadership, classe politica e corruzione], utilizzando strategie comunicative appositamente predisposte al fine di migliorare il rapporto con i propri "followers". È per questo motivo che i populisti tentano di somigliare quanto più possibile al popolo che intendono rappresentare, adottando un registro linguistico colloquiale e uno stile personale informale.

La terza declinazione concepisce, invece, il populismo come un apparato strumentale volto al mero conseguimento del potere. Questa convinzione emerge, in particolare, nella riflessione di Kurt Weyland. L'autore tende a leggere tale fenomeno come un insieme di dispositivi politici orientati al perseguimento della vittoria elettorale. In questa accezione, il populismo sarebbe nient'altro che una strategia politica messa in campo con l'obiettivo di esercitare un potere di governo attraverso il diretto (cioè, non mediato) coinvolgimento di un largo numero di seguaci, per lo più non organizzati, all'interno di corpi intermedi strutturati e formalizzati.

Il populismo, però, non è soltanto un prodotto della società post-ideologica. Le sue prime manifestazioni avvengono in Russia e negli Stati Uniti durante il XIX secolo. In Russia, il termine "*narodnicestvo*" viene coniato per la prima volta negli anni Quaranta dell'Ottocento e viene utilizzato per indicare i movimenti e le istanze politiche che, nell'impero zarista di allora, cercavano di promuovere il riscatto della popolazione contadina. Qualche anno più tardi, seppur senza alcuna relazione diretta, la categoria politica populista attraversa l'Oceano Pa-

cifico fino ad approdare sulle sponde degli Stati Uniti. In questo caso, si assiste alla nascita del “*People’s Party*”, fondato nel 1891 dagli esponenti dei lavoratori del cotone (in particolare, nel Nord Carolina, Alabama e Texas) e dai contadini (nel Kansas e in Nebraska). Si tratta di una forza politica interessata a rappresentare una forma di lotta radicale organizzata contro le banche, i tecnocrati di governo e le élite di potere. Dopo la sua fondazione, così come velocemente apparve ed ebbe successo, con la stessa velocità, nei primi anni del Novecento, il *People’s Party* scomparve improvvisamente dalla scena politica statunitense. Al principio del XXI secolo, dopo diverse esperienze comparabili in varie parti del mondo, il populismo ricompare in Europa, dando voce a una maggioranza di cittadini “indignati” (i “*losers*”), che a fronte di pervadenti processi di ristrutturazione economica globale si vedono costretti a registrare un progressivo e inarrestabile peggioramento delle proprie condizioni di vita, a favore di un’élite di persone avvantaggiate (i “*winners*”). È qui che nasce un nuovo conflitto politico tra “noi” (popolo onesto) e “loro” (governanti corrotti), capace di dare luogo a una rinnovata generazione di partiti e movimenti populistici, a loro volta interessati a denunciare l’inadeguatezza delle classi dirigenti e la loro necessaria sostituzione. In questo contesto, i neopopulisti (al pari dei populistici registrati nelle epoche precedenti) sanno fare della corruzione una vera e propria “arma” politica contro le élite al potere, spesso accusate di essere coinvolte in fatti di malgoverno o di sperpero del denaro pubblico a fini privati, o corporativi. Nasce in questo modo, in condizioni di crescente difficoltà per il governo di società complesse e sempre più interrelate tra loro, sia dal lato economico sia dal lato culturale e sociale, un radicamento delle “cosiddette” forze populiste, che in molti Paesi europei hanno saputo mostrare efficaci performance elettorali.

Principali riferimenti bibliografici

- Canovan M. (1981), *Populism*, Junction Books, Toronto.
- Laclau E. (2005), *On Populist Reason*, Verso, London.
- Mudde C. (2007), *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Taggart P. (2000), *Populism*, Open University Press, Buckingham.
- Taguieff P.A. (2002), *L’Illusion populiste: de l’archaïque au médiatique*, Berg international, Paris.
- Tarchi M. (a cura di) (2019), *Anatomia del populismo*, Diana Edizioni, Frattamaggiore.
- Urbain N. (2019), *Me the People. How Populism Transforms Democracy*, Harvard University Press, Harvard.

Partiti politici e corruzione

In epoca di antipolitica, gli strumenti tradizionali della partecipazione politica hanno subito critiche particolarmente severe. In questo contesto, i partiti sono stati accusati di autoreferenzialità, di aver registrato una progressiva riduzione del livello di legittimità politica e di essere costretti a operare in un contesto globalizzato all'interno del quale la tecnologia e la rivoluzione informatica potrebbero accrescere il grado della loro obsolescenza nell'esercizio della funzione di mediazione fra società e istituzioni. Ciò nonostante, al netto di limiti e malfunzionamento, i partiti continuano a svolgere funzioni fondamentali per l'equilibrio e per la stabilità politico-istituzionale dei regimi democratici occidentali, e, nonostante il discredito, rimane valido quanto sottolineato dalla prospettiva classica di Schattschneider, secondo il quale i partiti sono attori "indispensabili e inevitabili" per l'esistenza della democrazia. Parafrasando le parole di Robert Michels, si potrebbe continuare ad affermare che, al netto di debolezze e criticità, *chi dice democrazia [ancora] dice partiti politici*. Seppure in un ambiente esterno profondamente trasformato rispetto al passato, i partiti continuano a essere attori *gatekeeper*, capaci di fraporsi tra la "piazza" e il "Palazzo", svolgendo un ruolo ancora rilevante nella sfera pubblica, con il compito di aggregare e rappresentare dentro le istituzioni pubbliche gli interessi sociali aggregati.

Dal lato etimologico, i partiti – dal latino *partire* (dividere) – lungi dall'essere intesi come fazioni in lotta per la rimozione dei propri avversari, possono essere intesi come "parti" politiche in continua dialettica con il "tutto" (il sistema politico), orientati a conquistare e gestire (in democrazia, a nome e per conto del popolo sovrano) il potere e l'esercizio di governo. È da questa contrapposizione delle *parti* con il *tutto* che si affermano nel ciclo della storia moderna e contemporanea le prime istituzioni parlamentari, fondate sulla dialettica e sulla gestione del conflitto politico tra le diverse porzioni in gioco.

Nonostante il cambiamento e le numerose tipologie e sfumature politiche, i partiti continuano a svolgere alcune funzioni fondamentali: 1) *integrazione e mobilitazione dei cittadini*. I partiti non solo organizzano la partecipazione, ma cercano anche di integrare masse di persone, con i loro bisogni e le domande espresse, nel sistema politico, favorendo processi di identificazione e di azione collettiva in

vista di obiettivi materiali e/o ideali; 2) *strutturazione del voto*. I partiti prendono parte all'organizzazione delle campagne elettorali, svolgendo un ruolo attivo nello sviluppo degli orientamenti politici; 3) *aggregazione degli interessi*. I partiti cercano di trasformare le rivendicazioni individuali in battaglie politiche collettive; 4) *reclutamento di leader politici e personale*. Nei moderni sistemi politici, i partiti hanno il compito di identificare le persone deputate a gestire ruoli di potere, sia nel partito sia all'interno delle istituzioni politiche; 5) *organizzazione del governo*. Questa funzione ha una duplice connotazione: è intesa come partecipazione al gioco delle alleanze per definire gli equilibri parlamentari e governativi, ma può essere concepita anche come party-government, vale a dire come pratica di governo interessata a un impiego massiccio di persone di partito negli uffici e in tutti gli spazi pubblici disponibili; 6) *influenza sulle politiche*. I partiti hanno competenze di *problem solving* e forti capacità di influenzare il processo decisionale, ancorché si trovino sempre più spesso a confrontarsi con la forza di interessi organizzati che si auto-promuovono nella scena politico-istituzionale.

Quanto alla loro genesi, esistono numerose ipotesi interpretative. Tra queste, quella di Lipset e Rokkan è quella più convincente. I due autori spiegano la nascita dei partiti attraverso l'individuazione di quattro linee di frattura (*cleavages*), osservate in corrispondenza di due rivoluzioni storiche, la Rivoluzione francese (o rivoluzione nazionale, essendo quello il momento di cesura con l'*Ancien Régime*, la fine del mondo aristocratico e la prima esperienza di legittimazione del potere dal basso) e la Rivoluzione industriale (capace d'immettere contenuto d'innovazione tecnica all'interno del processo produttivo, determinando la formazione di classi sociali contrapposte sulla base del diverso posizionamento all'interno dei sistemi produttivi). Nel primo caso, la frattura centro-periferia (difesa della centralità dello Stato contro le pretese delle periferie politiche) e la frattura Stato-Chiesa (rafforzamento dell'indipendenza politica dello Stato dai privilegi storici della Chiesa) determinano lo sviluppo di partiti regionalisti, liberali e confessionali. Nel secondo caso, la frattura città-campagna (interessi dei proprietari terrieri contro quelli della borghesia industriale emergente) e la frattura capitale-lavoro (proprietari di mezzi di produzione contro proletari, detentori soltanto della propria prole, intesa come forza lavoro) contribuiscono a fondare inizialmente partiti contadini e conservatori, e in seguito partiti socialisti e laburisti. Lo scenario si complica ulteriormente dopo lo scoppio della Rivoluzione bolscevica del 1917, con la prima apparizione dei partiti comunisti e, per reazione, dei partiti fascisti.

A cavallo tra secondo e terzo millennio, un'altra rivoluzione – secondo Hanspeter Kriesi, quella della globalizzazione – potrebbe aver creato un nuovo *cleavage* tra vincitori e vinti (*winners/losers*) dei processi di trasformazione in corso, dando luogo a dinamiche di conflitto strutturate sulla contrapposizione tra “noi” popolo onesto, puro e sincero, e “loro”, le élite dirigenti e le classi politiche corrotte, autoreferenziali e incapaci di governare la complessità del loro tempo. Una frattura che viene

declinata in più modi, cosmopoliti vs. sovranisti, o come GAL (*green, alternative, libertarianism*) vs. TAN (*traditionalism, authoritarianism, nationalism*), ma che fa riferimento alla crescente rilevanza della culturalizzazione delle divisioni rispetto alla precedente centralità dell'economia. Nasce da qui la vulgata populista che, soprattutto a destra (ma con esempi non irrilevanti anche a sinistra), ha riarticolato il conflitto politico contemporaneo, registrando un importante contenuto di novità, che secondo larga parte della letteratura socio-politologica può registrare effetti di avanzata criticità anche per la tenuta dei regimi democratici europei e occidentali.

Quel che è certo è che – al di là delle ultime trasformazioni – la forza politica dei partiti, in termini di autorevolezza e legittimità, è venuta registrando in molte circostanze una fase di decrescita anche a seguito di un loro non sporadico comportamento corruttivo. Con l'eclissi dei partiti di massa fondati su un forte contenuto ideologico e sulla militanza di milioni di simpatizzanti, tesserati, attivisti ed elettori, che ne costituivano la struttura organizzativa e contribuivano a formare gli organi dirigenti, i partiti hanno registrato un veloce processo di cambiamento, con una progressiva riduzione del loro contenuto di legittimazione politica. Legittimazione politica che in passato operava principalmente a fronte della diseguale distribuzione di potere fra dirigenti e militanti/elettori, ponendo l'ideologia e l'appartenenza a fondamento della percezione di consenso e fiducia come risorsa di legittimazione. Con il passaggio dalla società di massa alla società individualizzata tardo-moderna, si sono registrati profondi cambiamenti anche nell'articolazione degli strumenti tradizionali dell'organizzazione politica. I partiti burocratici di massa prima sono cambiati al proprio interno, abbassando contenuto ideologico e complessità organizzativa, e poi hanno lasciato il passo ad altri modelli politici (partiti pigliatutti, cartello, personali, mediali, azienda, in franchising, digitali, ecc.). Venuta meno la partecipazione e il protagonismo della membership all'interno delle attività di partito, da un lato, sono cambiate le forme di controllo partecipato da parte dei tanti militanti coinvolti, dall'altro lato, si sono rivelate necessarie alternative forme di finanziamento, indispensabili per far fronte a un mercato elettorale più competitivo, non più fidelizzato e perciò sempre più fluido e mutabile. Non solo si rende necessario ampliare le fonti del finanziamento, ma la costruzione stessa del consenso si fa disintermediata, così che a livello nazionale si afferma la centralità dei leader, e al contempo si stabiliscono legami personalizzati di interessi fra singoli politici e la propria base di consenso, oltre e nonostante il partito.

S'impongono così esigenze di accentramento del potere organizzativo e modalità di accaparramento delle risorse economiche che mettono al centro delle dinamiche politiche il protagonismo di importanti gruppi d'interessi organizzati e/o attori privati (se non individuali) guidati dalle regole e dalle logiche della libera concorrenza, a loro volta, interessati a stabilire con i partiti un legame politico strumentale al raggiungimento di "specifici" obiettivi prefissati. Si tratta di quella deriva post-democratica che ridefinisce la rappresentanza politica dei

partiti, rafforzandone la relazione con centri di interessi forti, ma al tempo stesso indebolendo le basi di identificazione e di legittimazione con gli elettori. Tutto ciò, in alcune circostanze, finisce col determinare un comportamento illecito, spesso anche giudiziariamente accertato, che evidenzia effetti corruttivi penalmente rilevanti. È nell'ambito di questi processi che si dispiega la storia politica italiana, quando negli anni a cavallo tra XX e XXI secolo, molti dei partiti protagonisti della “prima” Repubblica (Democrazia cristiana e Partito socialista, in misura maggiore rispetto a tutti gli altri) si sono resi colpevoli di pratiche illegali di finanziamento privato. Nascono in questo contesto l'inchiesta di “Mani Pulite” e il fenomeno di “Tangentopoli” [si veda Tangentopoli], che dietro l'attività di un pool di magistrati piuttosto determinati mettono in evidenza un sistema politico ex-ante, il cui comportamento deviante era diventato prassi patologica e non più soltanto deprecabile fenomeno episodico. Rimane da verificare quanto i partiti post-integrazione di massa risultino più permeabili di prima alle dinamiche corruttive e clientelari, dovendo fronteggiare una riduzione della capacità di mobilitazione del consenso sulla base di incentivi identitari. La corruzione, da fenomeno degenerativo con al centro il partito, si espone così a una nuova stagione, in cui la pratica non scompare, ma viene re-indirizzata sul singolo politico.

Principali riferimenti bibliografici

- Duverger M. (1952), *Les partis politiques*, Armand Colin, Paris.
- Kirchheimer O., “The Transformation of West European Party Systems”, in J. La Palombara & M. Weiner (a cura di) (1966), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, pp. 177-200.
- Lipset S.M. & S. Rokkan (1967), *Party System and Voter Alignments*, The Free Press, New York.
- Panebianco A. (1982.), *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, il Mulino, Bologna.
- Ostrogorski M. (1903), *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Calmann-Lévi, Paris.

Leadership, classe politica e corruzione

La relazione fra leadership politica e corruzione costituisce uno degli aspetti di maggior ambivalenza nelle scienze politiche e sociali, dato che la leadership può sia contrastare che favorire la corruzione. La crescente centralità della leadership nelle democrazie contemporanee è riconducibile a una trasformazione della rappresentanza politica in corrispondenza del processo di disintermediazione rispetto ai tradizionali interpreti dell'aggregazione e articolazione degli interessi, i partiti. A legami di tipo ideologico legati ad appartenenze sociali definite, si sostituiscono forme di lealtà, di fiducia e di consenso legate alla persona del leader, al suo carisma, e alla capacità di distribuzione di incentivi materiali di tipo economico o di carriera.

Nessuna analisi del rapporto tra leadership e corruzione può prescindere dalla trattazione fatta da Machiavelli, più direttamente sul tema della corruzione nel capitolo XVIII del primo libro dei *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, e in modo più ampio sul ruolo virtuoso del principato civile ne *Il Principe*. Il Segretario fiorentino si interroga su come sia possibile mantenere o restaurare uno Stato libero in una città corrotta, specie quando leggi e ordini che funzionavano bene in un contesto di "buoni costumi" risultano inefficaci quando la moralità generale è degenerata. La virtuosità del leader è in questo caso invocata nella sua capacità non di una palingenesi della società capace di estirparne l'inclinazione al male, quanto di gestire la corruzione ponendosi come un'autorità che tramite un potere assoluto e illimitato riesce a promuovere una riforma radicale dell'ordine e delle leggi.

La relazione fra corruzione e leadership rientra nel rapporto di potere che si instaura a partire dalla leadership intesa come relazione sociale di potere fra chi esercita il potere (il leader), chi è chiamato a obbedire al potere (i cittadini), e lo specifico contesto sociale, economico e politico in cui avviene questa relazione. In quello che è il fondamento sociologico dello studio della leadership e del potere, Max Weber affida alla leadership plebiscitaria un ruolo centrale sia in ordine al processo più generale di recupero dello spazio della politica rispetto alla patogenesi della razionalizzazione, sia, più nello specifico, a un ruolo storico di rimedio alla spoliazione di potere e alla corruzione di un sistema privo di direzione politica,

dominato dal duplice gioco della burocratizzazione e dal prevalere di politici di professione senza vocazione. Il leader plebiscitario può liberarsi, grazie alla legittimazione delle masse, dal peso delle cricche, dalla pervasiva oppressione dei notabili di partito, e dal giogo di una dipendenza della politica dalla burocrazia, e può finanche trascendere gli interessi di classe e i gruppi di interesse. È un tale leader che può ristabilire il primato della politica sfidando le leggi stesse dell'economia e che ricostruisce, sulla base della legittimazione carismatica, le fondamenta di sistemi in crisi in cui è venuto meno il fondamento di valore e di senso.

L'attualizzazione di possibilità di cambiamento culturale e istituzionale, guidato da leader riformatori che riescono a rompere il ciclo di corruzione sistemica attraverso misure radicali e interventi istituzionali, assume connotati diversi in ordine alla tipologia di leadership, in specie riguardo a leadership trasformativa o transazionali. Seguendo la prospettiva di James MacGregor Burns, la dimensione trasformativa della leadership si contraddistingue per il suo ancoraggio forte alla dimensione etica e alla specifica "capacità causativa", ossia la possibilità di incidere sia sulle relazioni sociali, sia sulle relazioni politiche, dando vita a istituzioni, nazioni, partiti politici, come portatori di nuovi specifici valori. Pur non disconoscendo la possibilità di manipolazione del potere trasformativo del leader verso il perseguimento di interessi personali, il "vero leader" trasformativo si pone in discontinuità con il modello transazionale della leadership. Quest'ultimo, infatti, non fa leva sulla capacità di riorientare comportamenti e valori dei seguaci, ma prevede uno scambio fra leader e *followers* che può essere di natura economica, politica o psicologica, al cui interno emerge una maggior possibilità di legame corruttivo. In modo simile, Joseph Nye distingue tra *soft power*, che si basa su fonti di attrazione legate alla capacità di persuasione del leader, e *hard power*, che fa riferimento a un comando basato sulla coercizione e su risorse "altre" quali la forza, il ricorso a sanzioni, l'impiego di incentivi monetari, le pratiche di corruzione.

Queste forme di mobilitazione delle risorse costituiscono parte rilevante degli esiti dei processi di personalizzazione della politica e della leadership. In particolare, se il contrasto alla degenerazione clientelare fondata sulla cartellizzazione dei partiti e delle loro oligarchie viene invocato attraverso il ricorso alla centralità della leadership, quest'ultima si differenzia in modelli diversi di costruzione di legami di consenso. In un'ottica macro, propria degli sviluppi della *leader democracy* e della *ocular democracy*, alla personalizzazione della leadership è associata una maggior attenzione, e relativo controllo, sulle biografie e sui comportamenti dei leader [si veda Spettacolarizzazione e corruzione]. Pur non risolvendo il problema della possibile manipolazione, specie a opera dei vecchi e nuovi media, questa "pubblicizzazione dei leader" potrebbe operare come nuova "tunica bianca" del leader, il simbolo che nell'antica Roma contrassegnava la rettitudine e l'assenza di corruzione in chi aspirava a una carica pubblica.

Al tempo stesso, la personalizzazione della politica e la personalizzazione della leadership non operano solo a livello macro, ma anche attraverso pratiche locali di mediazione personale. La dispersione del potere, specie in presenza di pratiche personalizzate di selezione del personale politico, connessa alla destrutturazione dei partiti, può favorire il ritorno del fenomeno neo-patrimonialista, come sfruttamento delle risorse istituzionali per pratiche di patronage [si veda State capture e corruzione legalizzata] e clientelari [si veda Clientelismo]. Si tratta di una rinascita del personalismo in cui le relazioni fra patrono e cliente si collocano in una sfera di lealtà e obblighi reciproci tipici di una solidarietà che pre-ordina, fino a contrapporre la comunità alle forme istituzionalizzate del potere, con legami forti nelle forme di patronage a carattere particolaristico e individuale, o con legami più deboli in caso di una forma di relazione fra macchina di partito e individui. In questo senso, il potere personale di tipo neo-patrimoniale si contrappone apertamente alla impersonalità del potere legale razionale e alla separazione fra sfera privata e sfera amministrativa, facendo dello scambio clientelare il luogo della relazione sociale di potere.

Infine, uno specifico spazio è riservato al rapporto tra leadership e corruzione nell'ambito dei populismi [si veda Populismo e corruzione]. Una delle principali risorse di consenso agite dai leader populistici è l'opposizione agli attori della politica *mainstream*, come parte integrante della contrapposizione fra élite, corrotte, e popolo, "puro". Nell'immaginario populista, la leadership politica diviene il simbolo di una disintermediazione centrata sulla somiglianza fra il leader e il popolo, e di una "politica dell'impolitica", il paradosso di una strategia di opposizione all'establishment che iper-politicizza la quotidianità dell'uomo medio, e depoliticizza la politica, intesa come il luogo del compromesso, del disincanto e della corruzione. Tuttavia, una volta al potere, il mantenimento del consenso è perseguito dalla leadership populista attraverso varie strategie, dalla procrastinazione dello stato di crisi fino all'uso delle teorie del complotto. In particolare, specie nelle democrazie debolmente istituzionalizzate, viene fatto ricorso a pratiche di "legalismo discriminatorio", un uso della legge che alimenta processi di diseguaglianze avvantaggiando alcuni gruppi sociali ed escludendone altri, tramite pratiche di patronage, di clientelismo di massa e di corruzione.

In conclusione, i processi di personalizzazione della politica e della leadership possono facilitare il controllo sull'integrità dei leader, a condizione che vi sia una relazione stretta tra etica pubblica e leader, un sistema istituzionale di tutela della separazione dei poteri e media pluralisti. Per analizzare efficacemente la leadership politica nei contesti di corruzione, è necessario un approccio integrato che consideri le opportunità sociali, il rapporto tra élite, la coesione sociale e le dinamiche economiche, inclusa la relazione tra politica e amministrazione all'interno del rapporto tra principale e agente.

Principali riferimenti bibliografici

- Blondel J. (1987), *Political Leadership: Towards a General Analysis*, Sage, Thousand Oaks.
- Burns J.M. (1978), *Leadership*, Harper & Row, New York.
- Cavalli L. (1992), *Governo del leader e regime dei partiti*, il Mulino, Bologna.
- Eisenstadt S.N. & Roniger L. (1984), *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge University Press, New York.
- Nye J.S. (2009), *Leadership e potere. Hard, soft, smart power*, Laterza, Roma-Bari.
- Rose-Ackerman S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 't Hart P., Uhr J. (2008), *Public Leadership: Perspectives and Practices*, ANU Press, Canberra.
- Weber M. (2004 [1919]), *La scienza come professione. La politica come professione*, Einaudi, Torino.

Politicizzazione e corruzione

Negli ultimi anni, la ricerca accademica si è concentrata particolarmente sull'analisi delle dinamiche e delle conseguenze della corruzione. Un aspetto che ha suscitato crescente interesse è la "politicizzazione della corruzione". In alcuni studi, tuttavia, questo concetto viene spesso confuso con quello di "strumentalizzazione" [si veda *Strumentalizzazione e corruzione*], a cui si attribuisce un'accezione esclusivamente negativa, in quanto non favorisce un controllo sociale unanime e condiviso sulla corruzione. In questa sede, invece, si intende ampliare il significato, sottolineando come la politicizzazione della corruzione rappresenti il processo attraverso il quale la corruzione diventa un tema centrale nel dibattito pubblico, coinvolgendo attori di diversa natura in un confronto spesso acceso e polarizzato.

La complessità del concetto di politicizzazione deriva dal fatto che esso è stato utilizzato in diverse discipline, non sempre con lo stesso significato. Le ragioni risiedono, da un lato, nei diversi background disciplinari (scienza politica, sociologia politica, relazioni internazionali, media studies) e, dall'altro, nella varietà degli oggetti di studio indagati di volta in volta (Unione Europea, immigrazione, cambiamento climatico, corruzione, ecc.). Tuttavia, in gran parte della letteratura emergono tre costanti della politicizzazione: 1) il coinvolgimento della politica, 2) la rilevanza della questione nel dibattito pubblico e 3) il carattere controversiale (spesso negoziale o addirittura conflittuale) della discussione tra i vari attori coinvolti. Il coinvolgimento della politica si manifesta nelle proposte, nei programmi elettorali e, più in generale, nell'attenzione dedicata dagli attori politici ai temi in discussione. La politicizzazione può dunque essere intesa come quella dimensione del dibattito pubblico che innesca il processo decisionale su un tema di interesse generale. Come illustrato da Swen Hutter e Edgar Grande (2016), essa è strettamente legata alla copertura giornalistica, la cui modalità di trattazione e l'importanza attribuita ai temi ne determinano una delle dimensioni centrali: la salienza. La terza variabile che caratterizza la politicizzazione - la dimensione della controversia - non è solo intrinseca alla politica, ma orienta anche la selezione delle notizie da parte dei giornalisti, poiché un tema che genera contrapposizioni fra diversi attori "fa notizia".

In sintesi, affinché avvenga un processo di politicizzazione, non è solo necessario che la politica includa una specifica questione nella propria agenda, ma è anche

richiesto che sulla questione si sviluppi una dinamica competitiva (o conflittuale) tra una pluralità di attori sociali, politici ed economici. Questi attori presentano chiavi di lettura (frames) contrapposte, capaci di attirare l'attenzione dei media, i quali enfatizzano il carattere negoziale o controversiale del dibattito. Questo processo si avvicina molto alla prospettiva dell'agenda building, nella quale le controversie danno vita a un processo di tematizzazione, animato da una pluralità di attori che competono all'interno di un'arena pubblica.

A questo punto, Hutter e Grande (2016) identificano tre dimensioni costitutive della politicizzazione: 1) la salienza (lo spazio che un tema occupa nel dibattito pubblico rispetto ad altri temi), 2) il numero di attori coinvolti nel dibattito e 3) la polarizzazione, ossia l'intensità e la distanza tra le posizioni in campo. La particolarità della proposta di Hutter e Grande risiede nell'individuazione di diversi tipi di politicizzazione, in base al numero di attori coinvolti nel dibattito (extension of conflict) e al livello di conflitto generato (intensity of conflict).

Per quanto riguarda nello specifico la politicizzazione della corruzione, è utile riprendere la definizione proposta da Vannucci: "C'è una politicizzazione della corruzione e degli scandali – cioè prove di coinvolgimento in pratiche politiche irregolari, illegali o criminali (dovute all'esposizione giudiziaria e/o mediatica) – quando questi non alimentano una colpa bipartisan e una risposta politica condivisa, ma un conflitto partigiano tra gli attori politici" (Vannucci 2020, p. 413). In aggiunta a questa definizione, si può sostenere che la politicizzazione non si verifica solo quando emergono visioni contrastanti sulla corruzione, ma anche quando un caso di corruzione o un'attività di anticorruzione ottiene visibilità mediatica, spesso rimanendo per lungo tempo al centro dell'attenzione, grazie alla promozione da parte di un soggetto politico o governativo, senza provocare reazioni particolarmente contrastanti, mantenendo così un basso livello di controversia.

Considerando la salienza come una condizione necessaria per parlare di politicizzazione, e riprendendo la distinzione proposta da Grande e Hutter tra intensità ed estensione del conflitto, Mazzoni e colleghi (2023) distinguono tra politicizzazione della corruzione ad alto livello di controversia – che emerge quando sui casi di corruzione si scontrano proposte o chiavi di lettura (frames) molto diverse, coinvolgendo un numero più o meno ampio di attori nell'arena pubblica [si veda Polarizzazione e corruzione] – e politicizzazione a basso livello di controversia, quando il tema entra nell'agenda pubblica senza una forte polarizzazione delle posizioni, coinvolgendo un numero elevato o limitato di attori.

In conclusione, possono essere oggetto di politicizzazione: 1) i singoli casi di corruzione, quando ottengono visibilità nel dibattito pubblico a seguito di inchieste giudiziarie o giornalistiche, con particolare attenzione ai protagonisti degli scandali corruttivi; 2) la corruzione come fenomeno diffuso, che richiede iniziative di contrasto e può generare riflessioni da parte di commentatori, analisti, cittadini o vere e proprie battaglie politiche (come nel caso dell'inserimento di tale issue nei

programmi di partiti populistici); 3) l'azione delle istituzioni preposte al contrasto della corruzione e gli attori cui tali istituzioni sono affidate (es. ANAC); 4) i processi decisionali che portano all'approvazione di norme volte alla prevenzione e repressione della corruzione (es. le leggi anticorruzione).

Principali riferimenti bibliografici

- Engler S. (2020), "Fighting Corruption or Fighting the Corrupt Elite? Politicizing Corruption within and beyond the Populist Divide", *Democratization*, 27 (4), pp. 643-661.
- Grande E. & Hutter S. (2016), "Introduction: European integration and the challenge of politicisation", in S. Hutter, E. Grande & H. Kriesi (a cura di), *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-31.
- Kriesi H. (2016), "The Politicization of European Integration", *Journal of Common Market Studies*, 54, pp. 32-47.
- Mazzoni M., Marchetti R., Mincigrucci R., Stanziano A. (2023), "Strumentalizzazione o tematizzazione? Una nuova prospettiva per studiare la politicizzazione della corruzione", *Polis*, 1, pp. 37-66.
- Sberna S., Vannucci A. (2013), "'It's the Politics, Stupid!'. The Politicization of Anti-Corruption in Italy", *Crime, Law and Social Change*, 60 (5), pp. 565-593.
- Vannucci A. (2020), "Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: Governance, politicization, and electoral accountability", *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 20(3), pp. 408-24.
- Zürn M. (2014), "The Politicization of World Politics and Its Effects: Eight Propositions", *European Political Science Review*, 6 (1), pp. 47-71.

Autorità razionale legale (Burocrazia)

Il concetto di corruzione, così come lo intendiamo oggi, ha attraversato molte trasformazioni storiche [si veda Storia e corruzione]. In passato, era visto principalmente come una degenerazione morale o politica, collegata al decadimento di sistemi e individui rispetto a uno stato originario di purezza. Nel periodo classico e medievale, la corruzione era un concetto ampio che, influenzato dalle visioni religiose dell'epoca, includeva al suo interno anche l'allontanamento dalla divinità o dalla giustizia. Tuttavia, tra il XVIII e il XIX secolo, con l'affermazione delle moderne burocrazie, vi fu una svolta cruciale: il concetto di corruzione inizia a essere interpretato principalmente come un abuso del potere pubblico per guadagni privati. Questo cambiamento si rivela strettamente legato all'emergere dell'autorità razionale-legale, che divenne il quadro di riferimento per la gestione del potere.

Questa autorità razionale-legale, come teorizzata da Max Weber, è stata fondamentale per la comprensione moderna della corruzione politica. Interrogandosi sul perché determinati individui acconsentissero a essere "comandati" da qualcun altro, il sociologo tedesco individua tre tipi di autorità, a seconda di come il potere venga legittimato in diverse forme di società. Il primo tipo è l'autorità tradizionale, che si fonda sulla tradizione e sulle consuetudini: in questo caso, le persone obbediscono perché il potere è legittimato dalle norme storiche e culturali tramandate nel tempo. Il secondo tipo è l'autorità carismatica, che deriva dalle qualità straordinarie o carismatiche di un leader. Le persone obbediscono perché riconoscono nel leader doti eccezionali o perché credono nella sua visione. Infine, il terzo tipo: l'autorità razionale-legale, sviluppatasi nelle società in epoca moderna. In questo caso, il potere deriva dalla legalità, ossia dall'applicazione di regole e leggi formali: le persone obbediscono perché riconoscono che il potere è esercitato in base a norme giuridiche che ritengono giuste e valide. La legittimità si basa sull'accettazione di un sistema di leggi impersonali e razionali che regolano l'operato delle istituzioni e dei funzionari pubblici.

L'autorità razionale-legale si afferma con lo sviluppo dello Stato moderno, l'industrializzazione, l'espansione delle democrazie costituzionali e la crescita della burocrazia. In questo contesto, la corruzione politica diventa un problema rilevante solo quando si istituzionalizza una chiara separazione tra la sfera pubblica e quella

privata. La corruzione viene così definita come l'abuso del potere pubblico per scopi privati, concetto che presuppone l'esistenza di un'amministrazione pubblica regolata da norme impersonali e dal rispetto formale delle leggi, caratteristiche tipiche degli Stati moderni.

Nei sistemi di potere basati su un'autorità tradizionale - come i grandi imperi fino all'età moderna e le strutture politiche europee precedenti la Rivoluzione francese - mancavano le condizioni per parlare di corruzione politica come la intendiamo oggi. La famosa massima di Luigi XIV "*L'État, c'est moi*" rifletteva un potere fortemente personalizzato, in cui il sovrano considerava lo Stato parte del proprio patrimonio. I funzionari gestivano gli uffici come proprietà private da cui trarre vantaggi, basandosi su legami personali e favori, anziché su regole impersonali. In questo contesto, la corruzione, così come la intendiamo oggi, era inconcepibile poiché non esisteva una distinzione chiara tra pubblico e privato.

Solo con l'emergere dello stato razionale-legale, in particolare nell'Europa occidentale, si sviluppa l'idea di un'amministrazione "oggettiva", che non tiene conto delle persone ma applica le leggi in modo uniforme e impersonale. È questa trasformazione che ha reso possibile il concetto di corruzione politica come lo intendiamo oggi. L'autorità razionale-legale, infatti, non solo ha definito i principi di funzionamento delle istituzioni moderne, ma diventa un parametro per "misurare" il rischio di corruzione in un determinato contesto. Dove questo tipo di autorità funziona meglio, con apparati burocratici ben regolati e trasparenti, il rischio di corruzione tende a essere inferiore: esercitato in modo impersonale, il potere viene regolato da norme precise, che riducono le possibilità di favoritismi, discrezionalità e manipolazione delle risorse pubbliche a fini privati. Al contrario, nei contesti in cui gli apparati burocratici sono meno inclini a rispettare leggi formali, o dove l'applicazione delle regole è inconsistente, la corruzione trova terreno fertile. Qui, la mancanza di regole chiare apre spazio all'informalità e alle relazioni personali che minano l'equità del sistema. Il rischio di corruzione aumenta quando il potere è concentrato in mani individuali o quando le decisioni non sono trasparenti, perché non esiste un meccanismo efficiente di controllo o responsabilità. In queste condizioni, l'autorità razionale-legale perde la sua efficacia e il sistema può essere facilmente deviato a vantaggio di interessi privati.

Inoltre, l'indignazione [si veda Vergogna e indignazione] e la reazione dell'opinione pubblica nei confronti della corruzione [si veda Percezione sociale e corruzione] variano notevolmente a seconda dell'efficacia dell'autorità razionale-legale. Nelle società dove quest'ultima è forte, l'opinione pubblica si aspetta un'amministrazione trasparente e imparziale. La corruzione, quindi, viene percepita come una violazione del contratto sociale e delle regole che garantiscono l'equità e l'ordine. Di conseguenza, l'indignazione è generalmente elevata e diffusa, poiché la corruzione rappresenta un attacco all'integrità del sistema stesso. In contesti dominati dall'autorità tradizionale o carismatica, invece, il consenso popolare si basa su fattori

diversi. Nell'autorità tradizionale, l'obbedienza è legata alla continuità delle usanze e delle consuetudini, e la corruzione può essere più facilmente tollerata se viene considerata come parte di un sistema consolidato che funziona attraverso relazioni personali. Nell'autorità carismatica, il potere è legato alla figura del leader e alla sua capacità di ispirare fiducia e fedeltà. In questi contesti, se il leader viene percepito come dotato di qualità eccezionali che giustificano un'eccezione alle regole comuni, la corruzione può essere minimizzata o persino ignorata. In tali sistemi, quindi, il giudizio morale e politico nei confronti della corruzione si rivela meno uniforme e più legato alle dinamiche di potere e personalità.

Principali riferimenti bibliografici

- Friedrich C. (2002), "Corruption Concepts in Historical Perspective", in A.J. Heidenheimer and M. Johnston (a cura di), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- Génaux M. (2004), "Social Sciences and the Evolving Concept of Corruption", *Crime, Law and Social Change*, 42(13), pp. 13-24.
- Maraffi M. (1993), "Politica corrotta o società corrotta?", *Polis*, 7(3), pp. 503-517.
- Poggi G. (2004), *Incontro con Max Weber*, il Mulino, Bologna.
- Weber M. (1981), *Economia e società: Teoria delle categorie sociologiche*, vol. 1, Edizioni di Comunità.
- Weber M. (1997), *La politica come professione*, tr. it. Armando Editore, Roma.
- Wickberg S. (2021), "Understanding corruption in the twenty-first century: Towards a new constructivist research agenda", *French Politics*, 19(1), pp. 82-102.

*State capture e corruzione legalizzata
(Patronage, Cleptocrazia)*

Negli ultimi decenni, il concetto di cattura dello Stato è diventato il fulcro analitico di un crescente campo di ricerca, parallelamente all'allarme sociale per la percezione di una crescita di tali pratiche in tutto il mondo. In termini generali, è cresciuta l'attenzione verso la capacità di alcuni attori privati (corporazioni, lobby, ecc.) di plasmare "la formazione delle regole di base del gioco (cioè leggi, norme, decreti e regolamenti) attraverso pagamenti privati illeciti e non trasparenti a funzionari pubblici" (Hellman et al., 2003, p. 753). L'idea di un'influenza nascosta e non rendicontabile sul "processo decisionale di base" è il fulcro della cattura dello Stato. In alcune forme di "corruzione istituzionale" (Thompson, 2018) o di "corruzione legalizzata" (Dincer e Johnston 2020), tuttavia, i pagamenti privati possono risultare formalmente leciti e persino trasparenti, soprattutto se la distorsione delle leggi e della regolazione vigente consente di de-criminalizzare tali pratiche a vantaggio dei soggetti potenti, capaci così di "catturare" il processo decisionale pubblico.

David-Barret (2023, p. 224) estende lo spettro delle attività concettualizzate come cattura dello Stato e include - oltre alle leggi e alle altre forme di regolazione pubblica - anche le politiche e la loro attuazione, nonché l'efficacia (deliberatamente disinnescata) delle istituzioni preposte al controllo: "Si tratta di un tipo di corruzione sistematica in cui gruppi di interesse ristretti assumono il controllo delle istituzioni e dei processi attraverso i quali vengono elaborate le politiche pubbliche, allontanandole dall'interesse pubblico e modellandole invece per servire i propri interessi". La cattura dello Stato, in questa prospettiva, include l'influenza nascosta di interessi particolaristici che possono distorcere il processo politico di definizione dell'"interesse pubblico" stesso, la selezione dei decisori e, di conseguenza, il risultato e l'impatto di qualsiasi scelta pubblica.

Come osservano Fazekas e Toth (2016, p. 322), esiste una differenza concettuale tra altre forme di *grand corruption* (ovvero corruzione di alto profilo) e la cattura dello Stato. Solo in quest'ultimo caso, che si potrebbe definire di *grand corruption* istituzionalizzata: "ci si concentra su alcune organizzazioni pubbliche che cessano di servire gli obiettivi pubblici e vengono invece utilizzate per gli obiettivi del gruppo di cattura [...]. I gruppi di transazioni ad alta corruzione possono sorgere sia a livello di una singola organizzazione, il che implica che è solo quella parti-

colare organizzazione a essere catturata (cattura settoriale o locale), sia a livello di più organizzazioni, il che implica che c'è una parte più ampia del settore pubblico catturato (cattura globale)".

Nelle liberal-democrazie avanzate, molte contaminazioni tra esercizio del potere pubblico e potere economico (risorse derivanti dai processi di mercato, in particolare profitti) sono formalmente legali – o almeno non apertamente criminalizzate – ma, nonostante questo, riconosciute da attori sociali rilevanti come potenziali forme di corruzione, al punto di indurre la loro mobilitazione. Esiste al riguardo un filone di ricerca sul "*grabbing State*", che si concentra sugli abusi arbitrari di potere a opera di coalizioni di politici e burocrati, volti a massimizzare vantaggi privati a scapito degli interessi collettivi (Shleifer & Vishny, 1998). La nozione di "cattura dello Stato" è stata introdotta più di recente, con particolare riferimento ai Paesi ex-socialisti che hanno liberalizzato le loro economie dopo la caduta dell'Unione Sovietica. Il contesto di disillusione in cui è nata è ben sintetizzato in Hellman et al. (2000): "Dopo solo un decennio di transizione, la paura dello Stato leviatano è stata sostituita da una nuova preoccupazione per i potenti oligarchi che manipolano i politici, plasmano le istituzioni e controllano i media per promuovere e proteggere i propri imperi". Negli ultimi vent'anni, il concetto di cattura dello Stato è stato studiato in diverse dimensioni e in contesti che vanno oltre la sua applicazione originaria, guardando alle sue potenziali connessioni e sovrapposizioni con l'attività di lobbying (della Vigna et al., 2016) [si veda Lobbying e corruzione] e ai temi dell'azione collettiva (Capussela, 2021).

Le strategie di cattura dello Stato coprono un'ampia gamma di scambi e pratiche di influenza, non sempre formalmente illegali. Per questo la letteratura sull'argomento si intreccia con la ricerca sulla cosiddetta corruzione legalizzata (Kaufmann & Vicente, 2011). In una formulazione originale del concetto, Hellman et al. (2003) propongono una tassonomia tripartita: la cattura dello Stato si riferisce a pagamenti occulti a funzionari pubblici che mirano ad alterare le "regole del gioco"; l'influenza ha fini simili, ma senza che vi siano pagamenti; la corruzione amministrativa si riferisce invece a pagamenti privati illeciti per distorcere l'applicazione delle regole del gioco. Tale classificazione semplificata mette in evidenza la contiguità analitica fra diverse forme di "abuso di potere pubblico per guadagno privato" – secondo una definizione di corruzione largamente adottata, ma controversa – quando gli standard di comportamento si confrontano con diversi criteri oltre al quadro giuridico, come l'opinione pubblica, interesse pubblico, valori etici (Picci & Vannucci, 2018) [vedi La costruzione sociale della corruzione].

Il binomio cattura dello Stato/corruzione legalizzata è stato applicato anche nelle democrazie consolidate, sottolineando il carattere "politicamente contestabile" e "socialmente costruito" (Granovetter, 2007) della nozione stessa di corruzione, oggetto di controversie e divergenze politiche e ideali (oltre che scientifiche) (Dincer & Johnston, 2020). Come sottolineano Maciel e de Sousa (2018, p. 656): "Tutto

si svolge sotto il velo della legalità e della trasparenza. Non c'è un reato penale in quanto tale, eppure i decisori e i loro partiti vengono ricompensati per i loro servizi attraverso le pratiche delle porte girevoli e del finanziamento politico". La corruzione legalizzata può essere vista come un costrutto che "è definito a livello politico [e rappresenta] una variabile decisionale dell'élite al potere [...] e serve all'élite a costruire un quadro giuridico per proteggere la propria condotta" (Kaufmann & Vicente, 2011, p. 199). Allo stesso modo, Lessig (2013, p. 553) ha descritto la "corruzione istituzionale" come "[un'] influenza sistemica e strategica che è legale, o anche attualmente etica, che mina l'efficacia dell'istituzione [...], indebolendo la fiducia del pubblico in quell'istituzione o l'affidabilità intrinseca dell'istituzione stessa".

Sebbene queste attività non consistano nell'infrangere regole legali o informali o nel perseguire un semplice vantaggio personale a scapito del bene pubblico, esse rappresentano senza dubbio una minaccia esistenziale per una politica equa, aperta e democratica, in quanto sovvertono "le norme che regolano l'accesso, l'esercizio legittimato dell'autorità e/o l'efficacia delle procedure di responsabilità" (Philp, 2001, p. 35) a causa dell'esclusione segreta e ingiustificata dal processo democratico.

Così formulati, tali concetti presentano punti di contatto con la nozione di cleptocrazia (letteralmente: governo dei ladri), che indica la gestione del potere politico da parte di un'élite di governo avente quale obiettivo prioritario la spoliatura sistematica di risorse ai danni della popolazione amministrata (della Porta & Vannucci, 2001). In questi casi l'intera struttura statale viene gestita come una proprietà privata, conformemente a un modello neo-patrimonialistico di Stato, nel quale il potere di chi ricopre incarichi di vertice nel governo si trasforma in diritto analogo a quello su un qualsiasi bene economico suscettibile di possesso e realizzabile nel suo valore. L'intero assetto delle istituzioni pubbliche (legislazione, imposizione fiscale, sistema giudiziario, ecc.) diventa così uno strumento nelle mani dei governanti, che riescono a impiegarlo per incamerare a titolo privato le risorse prodotte dal sistema economico o derivanti dalla vendita (a oligarchi collusi, ovvero a società estere) delle concessioni per lo sfruttamento delle risorse naturali (Lundahl, 1997).

Principali riferimenti bibliografici

- Capussela A. (2021), *Declino Italia*, Einaudi, Torino.
- David-Barrett E. (2023), "State capture and development: a conceptual framework", *Journal of International Relations and Development*, 26, pp. 224-244.
- della Porta D. & Vannucci A. (2001), "Cleptocrazia", in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, (IX), Istituto della Enciclopedia Treccani, Roma, pp. 32-41.
- Della Vigna S., Durante R., Knight B. & La Ferrara E. (2016), "Market-Based Lobbying: Evidence from Advertising Spending in Italy", *American Economic Journal: Applied Economics*, 2016, 8(1), pp. 224-256.

- Dincer O. & Johnston M. (2020), "Legal corruption?", *Public Choice*, 184, pp. 219–233.
- Fazekas M. & Tóth I.J. (2016), "From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary", *Political Research Quarterly*, 69(2), pp. 320-334.
- Granovetter M. (2007), "La costruzione sociale della corruzione", *Stato e Mercato*, 78, pp. 343-368.
- Hellman J.S., Jones G., & Kaufmann D. (2003), "Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence", in "Transition Economies", *Journal of Comparative Economics*, 31(4), pp. 751-773.
- Kaufmann D. & Vicente P.C. (2011), "Legal corruption", *Economics & politics*, 23(2), pp. 195-219.
- Lessig L. (2013), Foreword: "Institutional Corruption' Defined", *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 41(3), pp. 553-555.
- Lundahl M. (1997), "Inside the Predatory State: The rationale, methods, and economic consequences of kleptocratic regimes", *Nordic Journal of Political Economy*, 24(1), pp. 31-50.
- Maciel G. & de Sousa L. (2018), "Legal corruption and dissatisfaction with democracy in the European Union", *Social Indicators Research*, 140(2), pp. 653-674.
- Philp M. (2001), "Access, accountability and authority: corruption and the democratic process", *Crime, Law and Social Change*, 36(4), pp. 357-377.
- Picci L. & Vannucci A. (2018), *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Altreconomia, Milano.
- Shleifer A. & Vishny R.W. (1998), *The Grabbing Hand Government Pathologies and Their Cures*, Harvard University Press, Cambridge.
- Thompson D.F. (2018), "Theories of Institutional Corruption", *Annual review of political science*, 21, pp. 495-513.

MARCO MAZZONI

Tangentopoli

Tangentopoli è un termine entrato nel lessico politico italiano per indicare una vasta e complessa rete di corruzione politica e imprenditoriale, scoperta e smascherata da una serie di indagini giudiziarie avviate in Italia nei primi anni Novanta¹. Battezzate dai magistrati “Mani Pulite”, queste indagini portarono alla luce un sistema diffuso e radicato di pagamenti illeciti [si veda *La corruzione come sistema*], in cambio di favori politici e appalti pubblici (della Porta, Vannucci, 2021). Il termine stesso, che letteralmente significa “città delle tangenti”, evoca l’immagine di un fenomeno corruttivo profondamente radicato nel tessuto sociale ed economico del Paese. Le indagini rivelarono un sistema corruttivo pervasivo che si radicava a ogni livello della politica italiana. Politici, burocrati e imprenditori erano intrecciati in una fitta rete di interessi, dove le tangenti fungevano da “moneta corrente” per ottenere vantaggi economici o politici. Tangentopoli ha segnato, in altre parole, una svolta epocale, mettendo a nudo un sistema di potere corrotto e clientelare che aveva caratterizzato la Prima Repubblica.

Le cifre sono eloquenti: settanta procure coinvolte, dodicimila indagati, migliaia di avvisi di garanzia e arresti, oltre mille politici coinvolti (Possieri, 2024). Tale ondata di indagini ha rappresentato uno spartiacque, innescando un processo di trasformazione profonda della società e del sistema politico italiano, con ripercussioni significative sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni e sull’evoluzione del dibattito pubblico. Il crollo di questo sistema coincise con la crisi di quella che Di Nucci (2016) definisce “democrazia distributiva”, ovvero l’incapacità dello Stato, gravato da un crescente debito pubblico, di continuare a distribuire indiscriminatamente risorse pubbliche.

Le indagini che portarono alla luce Tangentopoli ebbero inizio il 17 febbraio 1992 nel bagno di una casa di riposo per anziani, il Pio Albergo Trivulzio a Milano, quando il presidente dell’ospizio, Mario Chiesa esponente del PSI milanese, ricevette una busta con sette milioni di lire da un piccolo imprenditore titolare di

¹ Il termine Tangentopoli fu coniato dal giornalista di “la Repubblica” Piero Colaprico, nell’ottobre del 1991, in occasione dell’inchiesta milanese *Duomo Connection* e, quindi, ben prima dell’avvio delle indagini di Mani pulite (Possieri, 2024).

un'impresa di pulizie in cambio di un appalto. Chiesa non sapeva che l'imprenditore si era accordato con il sostituto procuratore Antonio Di Pietro per tendergli una trappola e quando lo capì si rifugiò nel bagno per far sparire le banconote buttandole nel water, ma fu lo stesso arrestato e portato al carcere di San Vittore. All'apparenza questo fu un episodio minore di corruzione che vedeva come protagonista Chiesa, un rampante politico locale, alla ricerca di denaro per poter realizzare il suo obiettivo: diventare sindaco di Milano. Anche i media diedero poco spazio all'episodio, quindi quasi nessuno si accorse che stava per iniziare il più grande scandalo di corruzione politica italiano; ciò che convinse Di Pietro a continuare a indagare sull'arresto di Chiesa era il forte legame di quest'ultimo con Bettino Craxi, il suo principale sostenitore per la corsa a sindaco di Milano. Craxi, dal canto suo, impegnato nella dura e difficile campagna elettorale per le elezioni del 5-6 aprile 1992, portata avanti con l'obiettivo di ritornare alla guida del governo, abbandonò immediatamente Chiesa al proprio destino definendolo, in un'intervista televisiva andata in onda la sera stessa dell'arresto, "un mariuolo che getta un'ombra su tutta l'immagine di un partito che a Milano per cinquant'anni non ha mai avuto un amministratore condannato per reati gravi commessi contro la pubblica amministrazione". Chiesa interpretò queste parole come un tradimento del suo segretario e per questo decise di collaborare con Di Pietro raccontando tutto quello che sapeva sul sistema di tangenti, così da far intuire al magistrato molisano che al vertice di tutto il sistema ci potevano essere i massimi esponenti politici dei partiti che stavano alla guida del Paese.

Le cause di questo diffuso malaffare che emerse grazie alle indagini del pool di magistrati di Milano, come illustrato da Vannucci (2024), sono molteplici e si sono intrecciate nel corso degli anni, creando una situazione propizia per la proliferazione di pratiche illecite. Un primo fattore cruciale è stato l'assenza di un'effettiva alternanza al potere delle diverse forze politiche. La mancanza di un'opposizione forte e coesa ha indebolito i meccanismi di controllo democratico, consentendo ai partiti di consolidare il proprio potere e di instaurare relazioni clientelari durature [si veda Democrazia e corruzione]. In secondo luogo, è cresciuta la richiesta di finanziamenti per sostenere le grandi organizzazioni di partito, che ha spinto i politici a cercare risorse economiche al di fuori dei canali istituzionali. L'inefficienza della pubblica amministrazione, inoltre, caratterizzata da procedure lente e burocratizzate, ha creato un terreno fertile per la corruzione, incentivando il pagamento di tangenti per accelerare i processi decisionali. L'ampio intervento dello Stato nell'economia e la complessità della normativa hanno ulteriormente complicato la situazione, creando un ambiente opaco e difficile da controllare. A ciò si è aggiunta la presenza, in alcune regioni del Paese, di organizzazioni criminali che hanno esercitato un potere di condizionamento sui rapporti economici e politici locali, imponendo le proprie regole e garantendo l'impunità ai corrotti. Infine, ricorda Vannucci, un ruolo importante è stato giocato dalla cultura politica

italiana, caratterizzata da forti legami clientelari e da una scarsa diffusione di valori civici [vedi Clientelismo].

Tangentopoli esplose in un contesto socio-economico particolarmente delicato. L'Italia, gravata da un crescente debito pubblico e dalle imposizioni del trattato di Maastricht, viveva un periodo di difficoltà economiche. La popolazione, oltre a subire gli effetti della crisi, era profondamente scossa dagli attentati mafiosi e dalla scoperta di un diffuso sistema di corruzione. Questo clima di malcontento generale fu amplificato e alimentato dal massiccio e continuo interesse dei media nei confronti dello scandalo di Tangentopoli. La copertura mediale, costruendo un vero e proprio "mito" attorno all'inchiesta, contribuì a mobilitare l'opinione pubblica e a sostenere l'azione dei magistrati milanesi. La scelta di dedicare ampio spazio a questa vicenda era dettata da diversi fattori: l'alto valore notiziabile dello scandalo [si veda Scandali e corruzione], legato al coinvolgimento di importanti esponenti politici e all'ampiezza del sistema corruttivo; la situazione generale di crisi del Paese, che rendeva l'argomento particolarmente sentito; e, infine, le dinamiche interne al sistema dei media stesso, sempre più orientato alla ricerca di audience e di profitti [si veda Spettacularizzazione e corruzione]. L'esplosione della televisione commerciale e la crescente importanza della pubblicità avevano trasformato il panorama mediale italiano, rendendo i media sempre più sensibili alle logiche di mercato. Tangentopoli, con la sua carica di scandalo e la sua capacità di mobilitare l'opinione pubblica, rappresentava un prodotto mediale di grande successo, in grado di catturare l'attenzione del pubblico e di generare ingenti ricavi pubblicitari.

È sullo sfondo dei cambiamenti prodotti dal processo di commercializzazione del sistema dei media [si veda Media], dove le differenze tra informazione e spettacolo si attenuano, che si inserisce il racconto di Tangentopoli. La "grande narrazione" di Tangentopoli (Giglioli et al., 1997) è da ricondurre sicuramente alla rilevanza dello scandalo, ma anche al fatto che, di fronte al dramma degli eventi di corruzione, il sistema dei media intuì la possibilità di fare audience, ovvero di intrattenere e di rendere partecipi gli italiani allo "spettacolo" del disvelamento delle mazzette prese dai politici che fino a quel momento avevano guidato il Paese. Furono infatti milioni e milioni gli italiani incollati agli schermi per seguire le puntate di uno spettacolo indimenticabile: la gogna mediatica dei politici e degli imprenditori in manette trasmessa dal Tg1 di Vespa, dal Tg3 di Curzi, dal Tg4 di Fede, dal Tg5 di Mentana e riproposta nei talk show di Lerner, di Santoro, di Funari e di Costanzo. La narrazione di Tangentopoli, potremmo dire quasi inevitabilmente, subisce quell'ondata di intrattenimento che avvolge il sistema dei media e ci si accorge che un evento, per essere efficace in video, deve diventare un racconto: le idee astratte non funzionano, funzionano invece i personaggi, gli eroi e i cattivi, le loro azioni, i loro percorsi passionali. Ecco perché con Tangentopoli si può iniziare a parlare di populismo mediatico: le emozioni sono il prodotto delle gesta dell'eroe Di Pietro, delle urla televisive, dei titoli dei giornali, delle invettive dei conduttori dei talk,

degli scoop del Gabibbo e dei 900 giorni sul marciapiede davanti al Tribunale di Milano di Paolo Brosio.

Principali riferimenti bibliografici

- Buccini G. (2021), *Il tempo delle Mani Pulite*, Laterza, Roma-Bari.
- della Porta D. & Vannucci A. (2021), *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, il Mulino, Bologna.
- Di Nucci L. (2016), *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna.
- Giglioli P.P., Cavicchioli S. & Fele G. (1997), *Rituali di degradazione. Anatomia del processo Cusani*, il Mulino, Bologna.
- Mancini P., Marchetti R. & Mazzoni M. (2024), *Lo spettacolo della corruzione. Tra logiche dei media e politicizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Marletti C.A. (2010), *La Repubblica dei media. L'Italia dal politichese alla politica iperreale*, il Mulino, Bologna.
- Possieri A. (2024), *Tangentopoli e la fine della Repubblica dei partiti*, in S. Curti (a cura di), *Da Milano a Genova. Corrotti e corruttori da Tangentopoli a oggi*, il Mulino, Bologna, pp. 19-46.
- Vannucci A. (2024), "Mani pulite ('clean hands')", in L. De Sousa, S. Corrado (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*, Edward Elgar Pub, Northampton, pp. 176-179.

Casta (élite)

Cercando la parola “casta” nel campo “Titolo” del Sistema bibliotecario nazionale si ottengono 46 risultati. La lista è quasi completamente occupata dalle varie edizioni di un testo del 2007, firmato da Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, il cui titolo è *La casta: così i politici sono diventati intoccabili*.

La ricerca dà molte più soluzioni se si ammettono le aggettivazioni del termine e se si ammettono risultati in altre lingue. A parte la “Casta diva” della Norma di Bellini, la maggior parte dei lavori riguarda gli studi coloniali, nelle loro varie declinazioni, dall’antropologia all’arte e alla storia. Casta, infatti, è un termine che viene dalle lingue iberiche e significa “lignaggio”. Nelle società coloniali, “casta” identificava una classe sociale chiusa, spesso distinta dalle altre sulla base dell’origine etnica. Dalle colonie spagnole e portoghesi il termine passò a quella indiana, probabilmente sulla base dei contatti commerciali tra Portogallo e Regno Unito nel Sud Est asiatico.

Nel corso dell’ultimo secolo, il termine è stato utilizzato anche in senso metaforico per indicare un gruppo ristretto di persone con caratteristiche specifiche. Recentemente, Marco Marzano (*La casta dei casti. I preti, il sesso e l’amore*, Bompiani, 2021) vi ha fatto ricorso per riferirsi al clero come sistema chiuso e con caratteristiche, regole e costumi specifici della propria categoria.

Dagli anni Duemila in poi, però, “casta” è entrato nel campo semantico della politica e attualmente è usato soprattutto in questa accezione. Va specificato che la metafora, in questo caso, è impropria. Anche nell’accezione contemporanea, “casta” indica un gruppo ristretto di persone, come nel suo uso originario. Tuttavia, a livello socio-antropologico, i soggetti a cui gli studi coloniali si riferivano condividevano caratteristiche oggettive-biologiche (origine etnica, legami familiari), laddove nell’utilizzo che se ne fa oggi l’elemento connotante è la condivisione di privilegi specifici ed esclusivi. La contrapposizione tra élite privilegiata e popolo escluso è stata motore di cambiamento in tutte le rivoluzioni dell’età contemporanea, a partire da quelle settecentesche negli Stati Uniti e in Francia. Tuttavia, il gruppo ristretto che deteneva il potere era identificato come “ceto” o “classe”. La legittimazione del gruppo ristretto al vertice delle istituzioni si fondava su legami di sangue o addirittura da un’investitura divina. Il sovvertimento di quel sistema

politico tramite una rottura rivoluzionaria doveva servire a sostituirlo con uno rappresentativo della massa degli esclusi. Nei sistemi democratico-liberali che si sono affermati nel mondo occidentale tra Ottocento e Novecento, il gruppo di potere veniva variamente definito (classe politica, classe dirigente, governanti, ecc.).

L'uso del termine "casta" per identificare chi detiene il potere, con un'accezione esplicitamente dispregiativa, è molto recente. Il "salto" verso questo nuovo significato è stato fatto proprio grazie al volume citato in apertura. Rizzo e Stella, due giornalisti, scrivevano nel 2007. Erano passati 15 anni da Tangentopoli ed era appena terminata l'esperienza del secondo governo Berlusconi. Bettino Craxi era scomparso da 7 anni. Nel loro testo ricostruivano i privilegi della classe politica italiana confrontandola con quella di altri Paesi ed evidenziando come, nel corso dei decenni, l'uso improprio e lo spreco di risorse pubbliche fosse aumentato spropositatamente. Il confronto era impietoso, sia nello spazio che nel tempo. A fronte delle abitazioni modeste e dell'austerità nei consumi dei politici del dopoguerra, si evidenziava uno sfarzo esagerato nella classe politica contemporanea. Allo stesso modo, le risorse messe a disposizione all'estero a regnanti e governanti apparivano esigue rispetto a quelle che il gruppo dirigente si autoassegnava nel nostro Paese. Due elementi emergevano nell'analisi dei due giornalisti: l'assenza di trasparenza e la gestione clientelare del denaro pubblico. Entrambi questi aspetti lasciano trasparire, anche se nel testo non si esplicita la questione, una familiarità con le pratiche di corruzione, implicite nell'assegnazione di appalti o incarichi a familiari o amici.

Il lavoro di Rizzo e Stella contiene un lungo campionario delle "cattive pratiche" che hanno fatto identificare la classe politica con una casta, ma non precisa quando, come e perché si sia prodotto il passaggio dall'austerità dei primi legislatori allo sperpero di quelli attuali. Anche a seguito del dibattito emerso presso l'opinione pubblica sull'autoreferenzialità degli uomini ai vertici delle istituzioni, si è consolidata una tendenza a distinguere società e politica/casta, che ha portato alla nascita di movimenti che esplicitamente prendevano le distanze dai "professionisti della politica" e rivendicavano di essere espressione diretta della società, come nel caso del "Movimento 5 Stelle" nato nel 2009 [si veda Populismo e corruzione]. Va considerato che un anno prima era esplosa la crisi economica, che, deteriorando le condizioni di vita di una vasta parte della popolazione e assottigliando la classe media, aveva approfondito la percezione della distanza tra società e classe dirigente.

Roberto Chiarini (2023) si interroga su questo legame tra identificazione del concetto di casta e antipolitica. L'esistenza di una parte di elettorato che abbraccia l'antipolitica è individuata sin dall'inizio della storia dello Stato unitario, ma negli ultimi 15-20 anni si è associata a una reazione alla cosiddetta "questione morale" che presuppone l'idea di una società sana a fronte di una classe politica corrotta e autoreferenziale. Giovanna Cosenza (2012) ha evidenziato l'incapacità dei leader di partito di comprendere il mutamento sociale e mediatico in corso e di costruire una comunicazione efficace, stabilendo un rapporto con gli elettori. Incapacità che

è frutto di un sostanziale disinteresse, che denota una minore cura del principio di legittimazione del proprio ruolo, il “mandato” assegnato dai deleganti ai delegati.

L'idea di casta presuppone che l'asimmetria di potere a favore dei governanti sia da questi ultimi sfruttata per curare i propri interessi personali e autoriprodursi, perpetuando il sistema clientelare di gestione delle risorse (denaro, incarichi, appalti) e impedendo il ricambio della classe politica stessa, meccanismo che dovrebbe essere alla base della democrazia. La sfiducia verso la democrazia rappresentativa è uno degli esiti di questo processo, dal momento che la selezione a cui ogni cittadino può accedere con le consultazioni elettorali viene percepita come inutile o comunque insufficiente per assicurare la presenza di delegati onesti e interessati al bene comune. L'effetto finale è quello di una delegittimazione non solo del personale politico, ma della democrazia liberale in sé e la comparsa di proposte alternative [si veda Democrazia e corruzione]. Altro esito è l'uso della categoria di casta anche per i vertici di istituzioni internazionali originariamente nate per coordinare Stati democratici e che, almeno sulla carta, esistevano per difendere democrazia, libertà e diritti umani. L'esistenza di apparati burocratici costosi ed elefantiaci e di procedure opache e che sembrano favorire una parte degli Stati membri è alla base del maturare di posizioni euroscettiche o anti-atlantiste che proliferano sull'idea di un gruppo di potere del tutto disinteressato ai cittadini, in luoghi di potere distanti, identificati con metonimie urbane o architettoniche (Bruxelles, il Pentagono, il Palazzo di Vetro). In generale, la contrapposizione tra un gruppo ampio di esclusi e svantaggiati e uno ristretto di privilegiati ha avuto come esito negli ultimi anni la deriva populista della politica, che di volta in volta identificava una casta da contestare. In nome di questo rapporto oppositivo si costruiva un'identità che serviva a coagulare la massa degli sfavoriti in un gruppo con certe caratteristiche omogenee (la società contro gli uomini di partito, i piccoli o meno potenti Stati contro l'élite dell'Unione Europea, gli europei contro l'élite di potere statunitense, e così via). Rispetto alla classica contrapposizione di classe di marxiana memoria, il principio è rovesciato: l'identità della parte maggioritaria non è il punto di partenza dello scontro, ma viene presentata come l'insieme residuale, ma ampiamente maggioritario, di chi resta fuori dal fortino della casta, che quest'ultima vampirizza con mezzi più o meno leciti.

Principali riferimenti bibliografici

- Chiarini R. (2023), *Storia dell'antipolitica dall'unità a oggi. Perché gli italiani considerano i politici una casta*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Cosenza G. (2012), *SpotPolitik. Perché la “casta” non sa comunicare*, Laterza, Roma-Bari.
- Marzano M. (2021), *La casta dei casti. I preti, il sesso e l'amore*, Bompiani, Milano.
- Rizzo S. & Stella G.A. (2007), *La casta: così i politici sono diventati intoccabili*, Rizzoli, Milano.

Sistemi giudiziari e corruzione

Il nesso tra sistemi giudiziari e fenomeni corruttivi riveste una significativa importanza, poiché centrale nella comprensione della qualità dello stato di diritto e del rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni giudiziarie. La complessità nel definire questo rapporto si intreccia con almeno due dimensioni fondamentali analizzate nella letteratura scientifica su questi ambiti (Brooks, 2019): una verticale, che concerne l'*accountability* del sistema giudiziario nei confronti dei cittadini e i rapporti tra i livelli e sub-ambiti che compongono il sistema giudiziario (ad es. i rapporti tra Tribunali, Corti di Appello e Cassazione), e una orizzontale, che riguarda l'indipendenza e l'autonomia dei giudici rispetto agli altri poteri, sia interni che esterni allo Stato. L'*accountability* implica che i sistemi giudiziari siano responsabili delle proprie azioni e decisioni, garantendo che la giustizia sia accessibile e imparziale. D'altra parte, l'indipendenza giudiziaria è cruciale per proteggere il sistema da ingerenze politiche e influenze esterne, che possono minare la sua integrità. I concetti di indipendenza, imparzialità [si veda Imparzialità] e integrità [si veda Integrità pubblica], quindi, rappresentano le fondamenta per comprendere le intersezioni tra fenomeni corruttivi e sistemi giudiziari. A questi è possibile collegare tre campi di ricerca che soprattutto negli ultimi anni hanno circoscritto il fenomeno.

Il nesso tra assenza di indipendenza giudiziaria e incapacità di contrastare efficacemente i fenomeni corruttivi è stato ampiamente discusso in letteratura. Nei diversi studi si evidenzia come l'indipendenza del potere giudiziario da altri poteri istituzionali sia cruciale per la lotta contro la corruzione: quando i giudici sono soggetti a pressioni politiche o influenze istituzionali, la loro capacità di applicare le leggi in modo imparziale viene compromessa, perché non sono sufficientemente liberi di prendere decisioni senza timore di ritorsioni personali e sulla propria carriera (Mota Prado et al., 2024). Gli studiosi di sistemi giudiziari evidenziano inoltre come sia importante distinguere l'indipendenza esterna, e quindi appunto la protezione da influenze politiche o istituzionali esterne alla magistratura, e quella interna, inerente i rapporti tra i livelli gerarchici e le diverse strutture organizzative che compongono il sistema giudiziario (Guarneiri & Pederzoli, 2020; Dallara & Verzelloni, 2023).

I meccanismi identificati attraverso i quali l'indipendenza del giudiziario contribuisce al contrasto della corruzione sono molteplici. La maggiore indipendenza crea un ambiente più competitivo e meno propenso a pratiche corruttive nel sistema economico e non solo (Ades & Di Tella, 2008); rafforza i controlli istituzionali, previene l'abuso di potere, responsabilizzando le élite politiche e burocratiche (La Porta et al., 2004); funge da deterrente per la corruzione perché aumenta la probabilità che i comportamenti corruttivi vengano scoperti e puniti (Gutmann & Voigt, 2019); aumenta la fiducia dei cittadini rispetto al contrasto degli atti corruttivi e alla protezione dei whistleblower (Søreide, 2014).

Lo stesso concetto di indipendenza è stato declinato sia in termini “negativi”, nel significato di impedire ad altri attori istituzionali di manipolare il sistema a proprio vantaggio, evitando le conseguenze legali dell'azione di contrasto penale (Voigt & Wulf, 2019), che “positivi”, ovvero rispetto all'effettiva capacità del sistema giudiziario di poter esprimere un'ampia e libera iniziativa di contrasto giudiziario del fenomeno, grazie alle necessarie risorse organizzative, economiche e legali (González-Ocantos et al., 2023; Popova & Post, 2018). Proprio su questo profilo, alcuni studiosi, per esempio, hanno dimostrato empiricamente che l'indipendenza giudiziaria *de facto*, più di quella *de jure* (formale), è strettamente correlata a un minore livello di corruzione, suggerendo che la mera esistenza di norme che garantiscono l'autonomia dei giudici non è sufficiente senza una reale indipendenza operativa (van Aaken, Feld & Voigt, 2010). Parimenti, il focus sull'indipendenza *de facto*, permette di individuare anche quelle situazioni in cui l'indipendenza esterna formale è ben tutelata dalle norme ordinarie e costituzionali, mentre risulta invece debole e compromessa l'indipendenza interna, con conseguenti ripercussioni sulla capacità di azione repressiva degli organi requirenti in materia di corruzione o reati mafiosi.

Un secondo principio, collegato al primo, è quello dell'imparzialità nell'azione di contrasto alla corruzione, che si concentra sul fenomeno della cattura del sistema giudiziario da parte di interessi privati (Buscaglia & Dakolias, 1998). Oltre alla corruzione diretta, meccanismi più sottili, come il finanziamento delle campagne elettorali per i giudici (soprattutto negli Stati Uniti, dove alcune cariche giudiziarie sono elettive), giocano un ruolo significativo. Alcuni studiosi, come Kang e Shepherd (2011), hanno dimostrato che il finanziamento da parte di gruppi privati può influenzare le decisioni dei giudici, spingendoli a favorire gli interessi di chi ha sostenuto le loro campagne elettorali. Questo meccanismo di cattura può essere anche più ampio: lo studio di Gilens e Page (2014), sempre sugli Stati Uniti, evidenzia come le politiche e le decisioni giudiziarie tendano a riflettere le preferenze delle élite economiche piuttosto che quelle della popolazione generale, contribuendo a una distorsione strutturale del sistema.

Un terzo filone di indagine si concentra sulla capacità dei sistemi giudiziari di prevenire e contrastare comportamenti devianti rispetto a un percorso di

integrità. In particolare, alcuni studiosi, come Catino e Dallara (2021), hanno messo in luce il conflitto e il disallineamento frequentemente riscontrabili tra le norme e le regole informali effettivamente attuate all'interno dei sistemi giudiziari, che sono profondamente radicate, socializzate e istituzionalizzate nelle pratiche organizzative e nelle routine, e la cornice di regole formali e procedurali concepite per prevenire e contrastare tali condotte. Nel contesto italiano, si possono identificare numerose condotte che rientrano in questo ambito di regolazione informale delle funzioni del sistema giudiziario, contrarie ai principi di *accountability* e integrità. Ad esempio, si fa riferimento a prassi esistenti nell'organo di autogoverno della magistratura, come le nomine "a pacchetto" per gli incarichi direttivi e semidirettivi, che non valorizzano criteri meritocratici e professionali, favorendo invece criteri di appartenenza correntizia. Inoltre, si evidenzia la debolezza dei meccanismi di valutazione e sanzione disciplinare, che contribuisce a perpetuare tali disallineamenti.

Principali riferimenti bibliografici

- Ades A. & Di Tella R. (1999), "Rents, competition, and corruption", *American economic review*, 89(4), pp. 982-993.
- Buscaglia E. & Dakolias M. (1998), "An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary", *Law & Pol'y Int'l Bus.*, 30(95).
- Brooks G. (2019), *Criminal Justice and Corruption*, Palgrave, London.
- Catino M. & Dallara C. (2021), "Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura", *Stato e mercato*, 41(2), pp. 235-269.
- Dallara C. & Verzelli L. (2022), "Teoria dell'organizzazione e giustizia. I processi organizzativi nei sistemi giustizia", *Quaderni di scienza politica*, 3, pp. 383-408.
- Glaeser E., Scheinkman J. & Shleifer A. (2003), "The injustice of inequality", *Journal of Monetary Economics*, 50(1), pp. 199-222.
- González-Ocantos E.A., Chirinos P.M., Pavão N. & Hidalgo V.B. (2023), "Prosecutors, Voters and the Criminalization of Corruption", in *Latin America: The Case of Lava Jato*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Guarnieri Calbo Crotta C. & Pederzoli P. (2020), *The Judicial System. The Administration and Politics of Justice*, Cheltenham, Northampton, UK; Edward Elgar Publishing, MA, USA.
- Kang M.S. & Shepherd J.M. (2012), "The Partisan Foundations of Judicial Campaign Finance", *S. Cal. L. Rev.*, 86, 1239.
- Gilens M. & Page B.I. (2014), "Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens", *Perspectives on politics*, 12(3), pp. 564-581.
- Gutmann J. & Voigt S. (2019), "The Independence of prosecutors and government accountability", in *Supreme Court Economics Review*, 27(1), pp. 1-19.
- Mota Prado M., Kerche F. & Marona M. (2024), "Corruption and Separation of Powers: Where do Prosecutors Fit?", *Hague Journal on the Rule of Law*, pp. 1-27.

- La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Pop-Eleches C. & Shleifer A. (2004), "Judicial Checks and Balances", *Journal of Political Economy*, 112(2), pp. 445-470.
- Popova M. & Post V. (2018), "Prosecuting high-level corruption in Eastern Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, 51(3), pp. 231-244.
- Søreide T. (2014), "Drivers of Corruption: A Brief Review", *World Bank Policy Research Working Paper*, 6915.
- van Aaken A., Feld L.P. & Voigt S. (2010), "Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries", *Am Law Econ Rev*, 12(1), pp. 204-244.
- Voigt S. & Wulf A.J. (2019), "What makes prosecutors independent? Analyzing the institutional determinants of prosecutorial independence", *J Inst Econ*, 15(1), pp. 99-120.

Clientelismo

Il clientelismo è un rapporto a lungo termine basato su reciprocità e convenienza, dove due parti di status e potere diseguali si scambiano beni e servizi il cui valore non è direttamente commisurabile né riesce mai a pareggiarsi.

Il clientelismo è senza dubbio una pratica antica, che in alcune epoche ha funzionato anche da meccanismo di integrazione sociale e politica. Nella Roma tardo-repubblicana e nella Roma imperiale, ad esempio, la relazione patrono-cliente, intessuta di solito tra membri del patriziato e plebei, liberti o stranieri, era ampiamente diffusa e regolata. Oltre a rapporti clientelari individuali, normate e strutturate erano le relazioni clientelari di carattere “categoriale”, cioè tra patrono e colleghi, municipi, province, colonie, ecc. Il richiamo alla Roma antica serve a mostrare come ci siano state civiltà e fasi storiche in cui il clientelismo era un principio ordinatore del vivere comune, non una patologia sociale in qualche misura accostabile alla corruzione [si veda Storia e corruzione].

A determinare la conformazione del clientelismo italiano sono in particolare alcuni cruciali passaggi della storia nazionale. Il fallimento della società comunale urbana innesco, tra il XVI e il XVII secolo, un processo di ri-feudalizzazione naturalmente imperniato sul rapporto patrono-cliente. Dirimente, però, fu soprattutto l'impermeabilità politico-culturale allo spirito della Riforma e alla concezione morale calvinista, che si tradusse nel rifiuto di un'idea di società edificata su modelli di comportamento metodici, prevedibili, sistematici, giacché progettati per garantire a ognuno la possibilità di testimoniare la grazia divina tramite il successo personale in vita. Si spiega così, da questa angolatura, la minor presa dell'“autorità razionale legale” [si veda Autorità razionale legale] nei Paesi controriformati, non a caso, ancora oggi, i Paesi europei dove risultano maggiormente radicati fenomeni clientelari e di corruzione.

Se tra il XVII e il XVIII secolo nell'Italia settentrionale prendeva a stento avvio una prima e fragile borghesia imprenditoriale, nel Meridione resistette ostinatamente la propensione delle classi possidenti per la rendita anziché per il profitto. Con l'Illuminismo, quindi con le riforme delle monarchie illuminate e in seguito con la Rivoluzione francese e l'occupazione napoleonica, si mise in moto una dinamica di produzione del sociale nuova, che in maniera parziale e frammentaria fu

recepita dai ceti borghesi del Nord. Al Sud – nonostante il periodo murattiano – fu al contrario efficacemente contrastata dalla solida aristocrazia fondiaria, che riuscì di conseguenza a confermare la relazione clientelare consustanziale all’assetto socio-economico latifondista.

La compenetrazione tra clientelismo e corruzione si accentuò nel periodo liberale. La conquista del governo da parte della Sinistra nel 1876 segnò la saldatura tra il notabilato meridionale più retrivo e i settori più conservatori della borghesia toscana e piemontese. Il “trasformismo” agevolò l’ibridazione fra istituzioni moderne e cultura tradizionale, favorendo così l’adattamento delle forme legali dell’autorità all’esercizio arbitrario e personalistico del potere. Una politica improntata all’uso privato delle risorse pubbliche accrebbe la commistione tra fenomeno clientelare e corruzione; commistione pure comprovata dallo sviluppo della mafia, che al Sud assunse già nella seconda metà dell’Ottocento un’endemica funzione di mediazione tra interessi privati e pubblici poteri [si veda Mafie e corruzione]. Le peculiari modalità con cui il notabilato liberale condusse gli apparati statuali rimasero sostanzialmente in auge fino all’adozione del suffragio universale nel 1919. Il fascismo abolì il metodo trasformistico; tuttavia, divenuto regime, sottomise con disinvoltura l’aspirazione ideologica allo Stato etico alle prassi clientelari di gestione del potere.

Nel dopoguerra, al “clientelismo dei notabili” si sostituì il “clientelismo della burocrazia”, il “clientelismo di massa” e il “clientelismo di partito”. Il soggetto egemone del “sistema bloccato” italiano, la Democrazia cristiana, complice la politica organizzativa fanfaniana, acquisì a cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta i tipici tratti del “partito-Stato”. Con l’avvento del centro-sinistra, che estese in ogni istanza politico-istituzionale la lottizzazione delle posizioni del potere amministrativo, il clientelismo si espanse e per certi versi si omogeneizzò in tutto il territorio nazionale. Lo scemare della tensione ideologica aumentò e deformò il ruolo delle correnti di partito, le quali, articolate in sottosistemi locali autoregolantisi, sempre più predilessero la competizione per la spartizione delle cariche all’elaborazione strategica e programmatica. Nei rapporti clientelari, il patrono per eccellenza divenne dunque il politico, l’amministratore, il funzionario pubblico. Nondimeno, fu durante la stagione del “penta-partito” che le pratiche clientelari tesero con evidente frequenza a slittare in fenomeno corruttivo. Del resto, negli anni Ottanta, mentre i partiti di massa – ormai declinanti protagonisti di un sistema privo di alternative e di alternanza – cominciavano a segnalare una preoccupante crisi, giunse all’apice il coinvolgimento dello Stato nell’economia e al parossismo l’occupazione politica degli enti di sottogoverno nazionali e territoriali. Man mano che l’attività politica si faceva *capital-intensive* piuttosto che *labor-intensive*, il clientelismo cedeva il passo alla corruzione. “Tangentopoli” [si veda Tangentopoli], allora, non fu altro che la plastica dimostrazione dell’esistenza di un legame strutturale tra clientelismo e corruzione.

Negli ordinamenti democratici, i cittadini devono avere pari facoltà di accedere ai diritti politici, sociali e civili. Nel momento in cui, muovendo da una logica escludente, la pratica clientelare li “privatizza”, emerge con chiarezza il carattere illegale o semi-legale dello scambio patrono-cliente. L’universalità della fruizione dei diritti riconosciuta dalla Costituzione è quindi indubbiamente limitata o impedita dal clientelismo. Quando, insomma, il clientelismo trasforma i diritti in privilegi si configura di per sé una “corruzione” della democrazia [si veda Democrazia e corruzione]. Non sfugge che in tempi di ridimensionamento del welfare, di compressione della spesa pubblica e di critico arretramento dell’efficienza e dell’efficacia delle istituzioni politiche, il rischio di un incremento delle relazioni clientelari, e della corruzione a esse connessa, è quanto mai concreto. Non per questo, però, i concetti di clientelismo e corruzione possono essere confusi. Superfluo in tal senso rammentare come anche la giurisprudenza colga la distinzione. La sovrapposizione o, meglio, l’irriflessa percezione di un’automatica contiguità tra clientelismo e corruzione è semmai il ricorrente frutto di una lettura ideologica dei fenomeni. Il clientelismo, in effetti, contraddice un elemento portante dell’ideologia neoliberale oggi dominante: la “meritocrazia”. In ogni processo di selezione politica, sociale e intellettuale, l’eventuale preminenza del rapporto patrono-cliente annulla le potenziali gerarchie stabilite sulla scorta della pretesa misurabilità del merito. Ciò detto, se la “meritocrazia” è da considerare un vero e proprio dispositivo ideologico, l’equa sanzione di una competenza rappresenta un’essenziale garanzia democratica. Il clientelismo, pertanto, non è identificabile con la corruzione, ma ne costituisce sovente il brodo di coltura o il prodromo.

Principali riferimenti bibliografici

- Tullio-Altan C. (1986), *La nostra Italia. Arretratezza socioculturale, clientelismo, trasformismo e ribellismo dall’Unità a oggi*, Feltrinelli, Milano.
- Briquet J.L. & Sawicki S. (2001), (a cura di), *Le cliéntelism politique dans les sociétés contemporaines*, Presses universitaires de France, Paris.
- Caciagli M., (2009), *Il clientelismo politico. Passato, presente e futuro*, Di Girolamo, Roma.
- Fantozzi P., De Luca R. & Funicillo D. (2019) (a cura di), *La politica tra azione collettiva e particolarismo*, Franco Angeli, Milano.
- Graziano L. (1980), *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell’Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Piattoni S. (2005), *Il clientelismo. L’Italia in prospettiva comparata*, Carocci, Roma.
- Piattoni S. (2007), *Le virtù del clientelismo. Una critica non convenzionale*, Laterza, Roma-Bari.
- Pitrone M.C. (1994), *Il clientelismo tra teoria e ricerca*, Bonanno, Catania.
- Zinn D.L. (2001), *La raccomandazione. Clientelismo vecchio e nuovo*, Donzelli, Roma.

Finanziamento ai partiti

Il finanziamento dei partiti politici e della politica è un tema centrale nel dibattito intorno al funzionamento delle democrazie contemporanee. Comprendere le diverse modalità di finanziamento è infatti essenziale per analizzare le dinamiche del potere, l'influenza degli interessi organizzati sulla politica e, più in generale, le relazioni che intercorrono tra partiti, società civile e Stato. Analizzeremo brevemente le principali forme di finanziamento della politica con riferimento ai casi italiano ed europeo, evidenziando come esse si siano adattate ai mutamenti socio-politici occorsi nel tempo; e che tipo di implicazioni abbiano con riferimento al tema della corruzione.

Il finanziamento dei partiti politici viene generalmente suddiviso in due categorie principali: pubblico e privato. Nel finanziamento "privato", le risorse provengono da contributi di persone fisiche e giuridiche (individui, associazioni o imprese): ma vi rientrano anche le risorse auto-prodotte dai partiti, attraverso le campagne di tesseramento o di sottoscrizione, oppure mediante l'organizzazione di eventi pubblici. Gli Stati europei, generalmente, non impongono normative troppo stringenti su questo tipo di contribuzioni, fissando alcune restrizioni specifiche sull'ammontare delle donazioni oppure ponendo il divieto alle donazioni anonime, alle donazioni provenienti dall'esterno o ai contributi da parte di imprese a controllo pubblico. Nel "finanziamento pubblico" è lo Stato a erogare, direttamente o indirettamente, le risorse economiche ai partiti. Mentre attraverso le contribuzioni dirette lo Stato fornisce ai partiti contributi monetari per le loro spese ordinarie di funzionamento (della rappresentanza parlamentare e/o dell'organizzazione extra-parlamentare) o a titolo di rimborsi elettorali, il finanziamento indiretto si sostanzia in agevolazioni non monetarie, come l'accesso gratuito ai media, sgravi di varia natura o l'uso di spazi e strutture pubbliche. L'introduzione del finanziamento pubblico ai partiti è stata generalmente giustificata come corollario del riconoscimento del ruolo pubblico da essi svolto per il funzionamento delle istituzioni della rappresentanza democratica; o, come anche nel caso italiano, come forma di prevenzione nei confronti di fenomeni degenerativi dell'attività politica. Tuttavia, come notato dagli studi specializzati (Katz & Mair, 1995, 2009), esso ha cominciato a diffondersi più capillarmente in parallelo all'indebolimento del ruolo di intermediazione tra Stato e

società civile svolto dai partiti politici e, quindi, della loro capacità di autofinanziarsi e di estrarre risorse dall'ambiente socio-economico. A fronte di un costante aumento dei costi della politica e di una società civile che si faceva vieppiù spolticizzata, i partiti avrebbero cioè trovato nelle risorse statali il mezzo per provvedere alla loro sopravvivenza materiale.

In Italia, il primo quadro normativo in materia di finanziamento pubblico fu introdotto dalla legge n. 195/1974, che assegnava ai partiti un contributo per le attività ordinarie e il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Parlamento; e dalle successive norme che integrarono la legislazione vigente ed estesero la contribuzione pubblica alle elezioni regionali ed europee (L. 422/1980 e L. 659/1981). In seguito all'esito di un referendum tenutosi nel 1993, vennero aboliti i contributi per le attività ordinarie dei partiti, mentre rimase in vigore il regime dei rimborsi elettorali, ai quali potevano accedere partiti e movimenti che superassero la soglia del 3% (poi abbassata all'1% nel 1999). Nel 2002, una nuova legge sul finanziamento pubblico (L. 156/2002) stabilì che il totale dei rimborsi elettorali spettanti a ciascun partito venisse moltiplicato per ciascun anno della Legislatura, finendo per divenire un maxi-contributo annuale - che poteva peraltro continuare a essere riscosso dai partiti anche in caso di fine anticipata della Legislatura, secondo una disposizione introdotta nel 2006. Nel corso degli ultimi tre lustri, a una tendenza che potremmo definire "espansiva" dell'ammontare e della tipologia delle risorse pubbliche destinate ai partiti, si è sostituita una tendenza alla progressiva contrazione, culminata con le disposizioni che ne hanno sancito l'azzeramento. Una molteplicità di fattori ha inciso sulle scelte del Legislatore: l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria del Paese; l'instabilità dei governi nel periodo 2008-2018; l'affermazione elettorale del Movimento 5 Stelle, promotore dell'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti; il riacutizzarsi del problema, mai risolto, della corruzione politica. La legge n. 96/2012 ridusse significativamente l'ammontare del finanziamento pubblico a disposizione dei partiti, introducendo elementi innovativi alla disciplina complessiva della materia. A neanche due anni di distanza, nel febbraio del 2014 venne convertito in legge il decreto 149/2013, *Recante l'abolizione del finanziamento pubblico diretto e altre disposizioni sul funzionamento e le forme di contribuzione ai partiti politici*, vero e proprio punto di svolta per il regime del finanziamento pubblico diretto ai partiti. La nuova legge stabilì infatti l'abolizione progressiva della contribuzione pubblica sostituita dalla possibilità, per i partiti, di ricevere il 2x1000 dell'imposta sul reddito dei contribuenti e da una nuova disciplina del finanziamento privato. A queste disposizioni si affiancarono agevolazioni fiscali e contributi indiretti, come l'accesso gratuito agli spazi pubblici e i rimborsi postali per le campagne elettorali. Il sistema italiano, dunque, è passato da un modello fortemente incentrato sul finanziamento pubblico diretto a un sistema anomalo, nel panorama delle democrazie europee continentali, che punta maggiormente sulle risorse provenienti dai privati.

In Europa, il finanziamento pubblico è diffuso nella quasi totalità degli Stati membri dell'Unione Europea, anche se le modalità variano significativamente. Nel contesto europeo, i Paesi si possono dividere in due grandi blocchi: la “vecchia Europa” e la “nuova Europa”. Nei Paesi della vecchia Europa, il finanziamento pubblico dei partiti è stato introdotto per la prima volta tra gli anni '60 e '70, con Germania, Finlandia e Italia tra i primi a implementarlo. Nei decenni successivi, molti altri Stati europei hanno seguito l'esempio, adottando modelli misti di finanziamento che combinano risorse pubbliche e private. In questi Paesi, il finanziamento pubblico è considerato un modo per rafforzare i partiti e garantire una competizione elettorale equa. Al contrario, nei Paesi della nuova Europa (in particolare quelli ex-comunisti), il finanziamento pubblico è stato introdotto principalmente negli anni '90, durante la fase di transizione democratica, per legittimare i nuovi sistemi di partito e combattere la corruzione. Questi Paesi, tuttavia, mostrano una maggiore varianza nei modelli adottati. In Repubblica Ceca, Ungheria e Slovenia, ad esempio, i partiti hanno accesso a generosi rimborsi elettorali e altre forme di sostegno pubblico, mentre in Polonia e Bulgaria il finanziamento privato gioca ancora un ruolo predominante, pur con limitazioni normative. Tra i criteri di accesso al finanziamento pubblico, prevalgono quelli “elettorali” e “parlamentari”: in molti Paesi i partiti devono superare una certa soglia di voti o seggi per accedere ai fondi. Ad esempio, in Italia e Irlanda esistono specifiche soglie di voti per ottenere rimborsi elettorali, mentre in Germania e Francia i partiti devono dimostrare di raccogliere contributi privati per accedere al finanziamento pubblico, attraverso il meccanismo dei *matching funds*, che collega le risorse pubbliche a quelle private raccolte dal partito. Un altro aspetto importante riguarda le agevolazioni indirette: l'accesso gratuito ai media è diffuso in molti Paesi, come Belgio, Germania e Austria, dove il minutaggio televisivo è distribuito proporzionalmente ai voti ottenuti. Inoltre, molti Stati forniscono ai partiti spazi pubblici gratuiti per la campagna elettorale, sconti sulle spedizioni postali e contributi specifici per determinate attività, come la promozione della partecipazione dei cittadini o il supporto alla stampa di partito. In conclusione, il finanziamento dei partiti in Europa è altamente diversificato, ma accomunato da alcuni principi fondamentali. In entrambi i blocchi (vecchia e nuova Europa), prevalgono modelli misti, con contributi sia pubblici che privati, sebbene i criteri di accesso e le modalità di distribuzione delle risorse varino da Paese a Paese. Negli ultimi decenni, la tendenza generale è stata quella di raffinare le normative sul finanziamento privato per prevenire la corruzione, mentre i fondi pubblici rimangono un pilastro fondamentale per garantire la stabilità e la legittimità del sistema partitico.

Il legame tra finanziamento ai partiti e corruzione politica è stato ampiamente esaminato dalla letteratura accademica in scienza politica (Scarrow, 2007; Pujas & Rhodes, 1999), con numerosi studi che evidenziano come la dipendenza dai finanziamenti privati possa aumentare il rischio di pratiche corruttive, in assenza

di trasparenza e di una regolamentazione efficace (della Porta, 2004). Ad esempio, un'analisi comparativa di Casal Bértoa et al. (2014) ha evidenziato come i sistemi con controlli più stringenti sui finanziamenti politici tendano a mostrare livelli inferiori di corruzione percepita. Inoltre, studi empirici di Scarrow (2007) e Hummel et al. (2021) dimostrano che il legame tra contributi finanziari e influenza politica è particolarmente forte nei sistemi in cui le sanzioni per il mancato rispetto delle norme sono deboli o inesistenti. Questo suggerisce che, in assenza di normative rigorose, il finanziamento ai partiti può facilmente degenerare in uno strumento per l'acquisizione illecita di favori politici.

Principali riferimenti bibliografici

- Casal Bértoa F., Molenaar F., Piccio D.R. & Rashkova E.R. (2014), "The world upside down: Delegitimising political finance regulation", *International Political Science Review*, 35(3), pp. 355-375.
- della Porta D. (2004), "Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles", *Crime, Law and Social Change*, 42(1), pp. 35-60.
- Fiorelli C. (2017), "Toward the personalisation of political financing in Italy? Private donations to candidates and parties: 1987-2013", *Contemporary Italian Politics*, 9(1), pp. 44-59.
- Katz R.S. & Mair P. (1995), "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party", *Party politics*, 1(1), pp. 5-28.
- Hummel C., Gerring J. & Burt T. (2021), "Do political finance reforms reduce corruption?", *British Journal of Political Science*, 51(2), pp. 869-889.
- Katz R. & Mair P. (1995), "Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1(1), pp. 5-28.
- Katz R. & Mair P. (2009), "The Cartel Party Thesis Revisited", in *Perspective on Politics*, 7(4), pp. 753-766.
- Nelken D. & Levi M. (1996), "The corruption of politics and the politics of corruption: An overview", *JL & Soc'y*, (23,1).
- Pizzimenti E. & Ignazi P. (2011), "Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani", *Rivista italiana di scienza politica*, 41(2), pp. 199-236.
- Pujas V. & Rhodes M. (1999), "Party finance and political scandal in Italy, Spain and France", *West European Politics*, 22(3), pp. 41-63.
- Rhodes M. (1997), "Financing party politics in Italy: A case of systemic corruption", *West European Politics*, 20(1), pp. 54-80.
- Scarrow S.E. (2007), "Political finance in comparative perspective", *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10(1), pp. 193-210.

Politiche pubbliche e corruzione

Le politiche pubbliche relative al tema della corruzione sono state oggetto di interventi normativi che hanno seguito approcci diversi. Nel tempo, il tradizionale approccio penalistico e repressivo è stato integrato da un modello che individua nella prevenzione della corruzione uno strumento complementare. Si è così definito un sistema anticorruzione più ampio, che prevede una strategia di prevenzione basata su più dimensioni, anche attraverso politiche dal basso che coinvolgono i cittadini, le cosiddette politiche bottom-up.

Un primo tentativo di armonizzare le politiche di contrasto alla corruzione a livello internazionale è rappresentato dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, un trattato multilaterale firmato nel 2003 a Mérida. In questo documento sono stati individuati i principali pilastri per contribuire a definire le strategie dei singoli Stati nella lotta alla corruzione: una definizione del fenomeno e delle fattispecie penali a esso collegate, la costituzione di autorità specializzate, il rafforzamento dell'integrità dei pubblici dipendenti, la trasparenza e la partecipazione dei cittadini, nonché la tutela dei whistleblower [si veda Whistleblowing].

Nel caso dell'Italia, la Convenzione di Mérida ha ispirato gran parte delle novità normative introdotte negli ultimi anni, in particolare a partire dalla legge n. 190/2012. Con questa norma si è cercato di costruire un modello integrato di contrasto alla corruzione, che combina repressione penale e prevenzione amministrativa, introducendo una serie di innovazioni volte a consentire alla pubblica amministrazione di adottare misure per ridurre il rischio corruttivo: regole per contenere i conflitti di interesse, codici per rafforzare l'integrità dei dipendenti e strumenti di trasparenza a disposizione dei cittadini.

Tra le misure più importanti introdotte dalla legge vi è l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, un'autorità amministrativa indipendente con la missione istituzionale di prevenire la corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa, attraverso azioni di vigilanza sull'operato delle pubbliche amministrazioni. L'attività di prevenzione della corruzione trova nei piani triennali di prevenzione uno dei pilastri centrali dell'intero sistema. Infatti, le pubbliche amministrazioni sono obbligate a redigere annualmente un vero e proprio piano di intervento, mappando i propri processi decisionali, analizzando il contesto esterno e interno

in cui operano, e individuando le fasi maggiormente a rischio di condizionamenti corruttivi, al fine di introdurre opportune strategie organizzative e procedurali per prevenirli. Inizialmente denominato Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, dal 2022 il piano è diventato parte integrante del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che, con l'obiettivo di semplificare l'azione amministrativa, mira a incorporare in un unico documento le misure relative alla performance, ai fabbisogni del personale, alla parità di genere, al lavoro agile e all'anticorruzione.

Emerge, dunque, un rapporto circolare fra trasparenza, performance e integrità, che seguono percorsi convergenti. La trasparenza, in questo senso, è strumentale per far emergere e rendere evidenti le pratiche di cattiva amministrazione, che possono essere causa o effetto di episodi di corruzione. Parallelamente, è anche uno strumento di apertura verso l'esterno, poiché favorisce il coinvolgimento dei cittadini nella formulazione degli strumenti di prevenzione e nel controllo dell'operato della pubblica amministrazione, un diritto ormai sancito anche a livello internazionale. Si può dunque riconoscere come il tema delle politiche anticorruzione si inserisca all'interno delle più ampie politiche di riforma della pubblica amministrazione.

La corruzione, tuttavia, è legata anche a elementi di carattere soggettivo, che coinvolgono singolarmente e collettivamente gli attori della pubblica amministrazione. Pertanto, gli strumenti esclusivamente organizzativi rischiano di non essere sufficienti a formare un sistema anticorruzione efficace. Il modello di implementazione delle politiche di prevenzione della corruzione, dunque, si è tradotto anche in obiettivi individuali. Infatti, oltre ai meccanismi di natura organizzativa, introdotti indipendentemente dalla personale inclinazione a corrompere o a farsi corrompere del dipendente, negli ultimi anni il legislatore italiano è intervenuto per inserire meccanismi volti a rafforzare l'imparzialità, al fine di limitare e gestire le situazioni di conflitto di interessi per favorire l'adozione di valori che qualificano l'esercizio delle funzioni pubbliche.

Tra le altre cose, è stato introdotto un sistema di inconferibilità e di incompatibilità. Questo sistema prevede una serie di cause di inconferibilità per incarichi amministrativi, con l'obiettivo di impedire l'immediato passaggio da una carica politica a un ruolo apicale nell'amministrazione. Le incompatibilità, invece, riguardano il divieto di svolgere altre attività lavorative non autorizzate e di praticare il *pantouflage*, ovvero il passaggio, prima di tre anni, da una carica pubblica con poteri autoritativi o negoziali a un rapporto lavorativo con un'azienda che è stata destinataria di quei poteri.

Tra le altre misure adottate in questa sfera d'intervento vi è anche il Codice di comportamento nazionale, in base al quale ciascuna pubblica amministrazione ha l'obbligo di adottarne uno proprio, anche prevedendo ulteriori doveri rispetto alla semplice osservanza delle leggi. Questo Codice mira a tutelare la parte soggettiva dei comportamenti, aiutando il dipendente non nella morale privata, ma

nell'individuare il comportamento personale più corretto nello svolgimento delle attività pubbliche. È importante precisare che il Codice di comportamento, che riguarda i doveri esigibili dai pubblici funzionari finalizzati all'imparzialità, sia reale che percepita, è diverso da un codice etico, il quale ha presupposti differenti ed è a adesione volontaria.

Le politiche anticorruzione fin qui descritte, però, non sono esenti da problemi e sfide ancora irrisolte. È ancora necessario interrogarsi sull'effettiva attuazione di questo modello che combina repressione penale e misure di prevenzione, e sulla sua efficacia. Infatti, alcuni studi evidenziano come, in contesti di corruzione sistemica, alcune politiche di prevenzione possano risultare inefficaci. Altri sottolineano come le pubbliche amministrazioni agiscono sul tema seguendo la cosiddetta "logica dell'adempimento", un approccio che vede queste misure esclusivamente come obblighi burocratici da completare, anziché come interventi che possono migliorare l'operato amministrativo.

Principali riferimenti bibliografici

- Antonelli M. (2020), "Le politiche anticorruzione tra istituzioni pubbliche e impegno civico", *Comunicazione e oltre*, Edizioni ETS, Pisa.
- Carloni E. (2017), "Fighting Corruption through Administrative Measures. The Italian Anti-Corruption Policies", *Italia Journal of Public Law II*, pp. 261-290.
- Carloni E. (2023), *L'anticorruzione. Politiche, modelli, regole*, il Mulino, Bologna.
- Carloni E. & Cantone R. (2021), "Limits of Corruption Repression and New Prevention Policies", in E. Carloni, & M. Gnaldi (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention*, Springer Nature, Switzerland.
- Husmann, K. (a cura di) (2007), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing article 5 of UNCAC? Report of Six Country Case Studies*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Norway.
- Monteduro F., Cecchetti I., Lai Y. & Allegrini V. (2021), "Does Stakeholder Engagement Affect Corruption Risk Management?", *Journal of Management and Governance*, 25(3), pp. 759-785.
- Persson A., Rothstein B. & Teorell J. (2013), "Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem", *Governance*, 26, pp. 449-471.

Processo elettorale e corruzione

La corruzione elettorale rappresenta un fenomeno radicato in molti Paesi, indipendentemente dal tipo di regime politico (Birch, 2011; Norris, 2014). Anche nelle più consolidate democrazie liberali, questo tipo di corruzione persiste, contribuendo alla crisi delle istituzioni democratiche e al declino della fiducia dei cittadini verso le istituzioni [si veda Democrazia e corruzione]. Come avviene per altri scambi corruttivi, anche la corruzione elettorale assume forme diverse, che variano in base alle modalità, al numero degli attori coinvolti e all'intensità del fenomeno. Si passa dal voto di scambio alla coercizione economica, a manifestazioni più esplicite di violenza elettorale (Van Ham, 2015). In alcuni casi, la corruzione elettorale si manifesta sporadicamente, mentre in altri casi diventa un vero e proprio sistema, come nelle cosiddette "*political machines*" (Kitschelt, 2000). L'eterogeneità del fenomeno è amplificata dalla complessità del processo elettorale stesso e dalle molteplici fasi che lo compongono, rendendo difficile una chiara concettualizzazione della corruzione elettorale. È complicato, ad esempio, distinguere tra corruzione "pura", come la compravendita di voti, e altre pratiche come il finanziamento illecito, il clientelismo elettorale (Kitschelt, 2000), o la manipolazione delle regole elettorali (Schedler, 2002) [si veda Clientelismo]. Tuttavia, tutte queste forme possono essere viste come espressioni di un "abuso delle istituzioni elettorali per vantaggio personale o politico" (Birch, 2011), e la loro diffusione dipende da molteplici fattori sia interni che esterni.

La corruzione elettorale ha suscitato un crescente interesse accademico negli ultimi decenni, con numerosi studi che hanno esaminato la relazione tra sistemi elettorali e corruzione. Alcune ricerche hanno evidenziato una correlazione tra sistemi elettorali proporzionali e alti livelli di corruzione, mentre i sistemi maggioritari sembrerebbero offrire meno incentivi alla corruzione grazie a un maggiore controllo da parte dei candidati rivali e minori opportunità per gli incumbent di abusare del loro potere (Kunicová & Rose-Ackerman, 2005). Tuttavia, altre ricerche hanno trovato risultati contrastanti, con alcuni studi che suggeriscono che i sistemi a lista aperta nei sistemi proporzionali incentivano maggiormente la corruzione rispetto a quelli a lista bloccata (Chang & Golden, 2007). Non tutti i ricercatori concordano su una chiara correlazione tra sistemi elettorali e corruzione. Alcuni

contributi hanno ampliato il focus, considerando non solo la formula elettorale, ma anche il sistema partitico e la relazione tra corruzione e voto di preferenza (Cazzola, 1972; Parisi & Pasquino, 1985).

Altri approcci, invece, hanno gettato luce sulla vasta gamma di attori e risorse che alimentano questi tipi di scambi corruttivi e sui relativi meccanismi di governance occulti (della Porta e Vannucci, 2021). Come altre forme di corruzione, ad attori tradizionali come partiti e organizzazioni economiche si affiancano attori extra-legali, tra cui organizzazioni criminali come le mafie (Sberna & Vannucci, 2019) [si veda Mafie e corruzione]. Il coinvolgimento di tali attori amplifica l'impatto della corruzione elettorale, rendendola un problema sistemico (Sberna, 2024).

Rispetto alla misurazione del fenomeno, nel corso degli anni sono stati sviluppati vari progetti internazionali per mappare il fenomeno della corruzione elettorale e le sue conseguenze sulla stabilità politica, come l'*Electoral Integrity Project* e i database IDEA e ACE. Questi spesso si basano su *experts surveys*, o valutazioni sulle istituzioni elettorali *de jure*, ma non forniscono tendenzialmente misurazioni oggettive.

L'Italia è un caso particolarmente interessante per lo studio della corruzione elettorale, avendo presentato fin dalla sua democratizzazione livelli elevati di corruzione (della Porta & Vannucci, 2021). Questo fenomeno è stato associato a pratiche diffuse di voto di scambio, clientelismo elettorale e manipolazione delle istituzioni elettorali (Fantozzi 1989; Morisi & Feltrin, 1993). Durante la c.d. *Prima Repubblica*, i principali partiti politici si sono accusati reciprocamente di esercitare indebite pressioni sugli elettori, spesso attraverso l'uso di risorse economiche o istituzionali per scopi elettorali (Cazzola, 1972). La creazione delle regioni e il decentramento amministrativo hanno amplificato il fenomeno, contribuendo alla creazione di un modello di corruzione sistemica. Un elemento distintivo del contesto italiano è il coinvolgimento delle organizzazioni mafiose nella corruzione elettorale (Sciarrone, 2017; Sberna, 2024). Queste organizzazioni hanno avuto un impatto significativo sul funzionamento del sistema politico, utilizzando risorse coercitive e non convenzionali come l'intimidazione e la violenza per influenzare gli esiti elettorali. Studi recenti dimostrano come questa influenza non sia più limitata alle regioni a tradizionale presenza mafiosa, ma si sia estesa a territori a più recente espansione criminale.

In Italia, il voto di preferenza è stato a lungo utilizzato come indicatore del voto di scambio e della corruzione elettorale, particolarmente nelle regioni meridionali dove le organizzazioni mafiose esercitano un controllo sociale e territoriale (Pasquino & Parisi, 1985). L'introduzione delle liste bloccate ha ridotto il ricorso al voto di preferenza, ora limitato alle elezioni locali, regionali ed europee. Secondo un'indagine Istat (2017), il 3,7% degli italiani tra 18 e 80 anni ha ricevuto offerte in cambio del voto, con punte più alte nel Sud e nelle Isole. L'esperienza indiretta di voto di scambio riguarda l'8,3% della popolazione, con picchi oltre il 20% al Sud.

Le democrazie liberali, per ridurre i rischi di corruzione elettorale, hanno sviluppato e perfezionato istituti e pratiche che garantiscono un voto libero e corretto. Misure come l'isolamento delle cabine elettorali e l'anonimità delle schede sono esempi di soluzioni volte a ridurre la compravendita di voti (Norris, 2014; Mares, 2022). In Italia, è mancata una riflessione sistematica su un approccio integrato alla lotta contro la corruzione elettorale. Negli ultimi anni, il dibattito pubblico si è concentrato principalmente su riforme penali, come la legge Severino (l. n. 190/2012) e la riforma dell'art. 416-ter c.p. (La Spina, 2016), che disciplinano l'incandidabilità e il reato di scambio politico-mafioso. Tuttavia, l'impatto di queste misure è ancora difficile da valutare.

Uno degli aspetti problematici del processo elettorale in Italia rimane il rischio di riconoscibilità del voto, e, quindi, del suo controllo che alcuni istituti, come il voto di preferenza, e alcune caratteristiche della geografia delle sezioni elettorali contribuiscono ad alimentare (Morisi & Feltrin, 1993). Sebbene tale sistema sia stato in gran parte eliminato, nelle elezioni subnazionali il voto di preferenza rappresenta ancora un'opportunità per pratiche elettorali devianti da un percorso di integrità del voto.

In sintesi, la corruzione elettorale rimane un fenomeno complesso e multiforme, che varia notevolmente a seconda dei contesti politici e istituzionali. L'Italia offre un esempio paradigmatico di come la corruzione elettorale possa essere profondamente radicata e sistemica, alimentata non solo dalla politica, ma anche da attori esterni come le organizzazioni mafiose. La prevenzione di tali fenomeni richiede un approccio integrato che includa non solo riforme penali, ma anche una gestione più trasparente e controllata del processo elettorale.

Principali riferimenti bibliografici

- Birch S. (2011), *Electoral malpractice*, Oxford University Press, Oxford.
- Cazzola F. (1972), "Partiti, correnti e voto di preferenza", *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2(3), pp. 569-588.
- Chang E.C. & Golden M.A. (2007), "Electoral systems, district magnitude and corruption", *British journal of political science*, 37(1), pp. 115-137.
- della Porta D. & Vannucci A. (2021), *La corruzione come sistema: meccanismi, dinamiche, attori*, il Mulino, Bologna.
- Fantozzi P. (1989), "Appartenenza clientelare e appartenenza mafiosa. Le categorie delle scienze sociali e la logica della modernità meridionale", *Meridiana*, (7/8), pp. 303-318.
- Kitschelt H. (2000), "Linkages between citizens and politicians in democratic polities", *Comparative Political Studies*, 33(6/7), pp. 845-879.
- Kunicová J. & Rose-Ackerman S. (2005), "Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption", *British journal of political science*, 35(4), pp. 573-606.

- La Spina A. (2016), "Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative", *Rivista di Studi Politici*, 28(3), pp. 29-42.
- Mares I. (2022), *Protecting the ballot: how first-wave democracies ended electoral corruption*, Princeton University Press, Princeton.
- Morisi M. & Feltrin P. (a cura di) (1993), *Far politica in Sicilia*, Feltrinelli, Milano.
- Morlino L. (2001), "Consolidamento Democratico: la teoria dell'ancoraggio", *Quaderni di scienza politica*, 8, pp. 217-247.
- Norris P. (2014), *Why electoral integrity matters*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pasquino G. & Parisi A. (1985), "Relazione partiti-elettori e tipi di voto", in G. Pasquino, *Il sistema politico italiano*, Laterza, Roma-Bari, pp. 74-93.
- Sberna, S. (2024), "«Egual, libero e segreto». Integrità, corruzione e governance criminale nel processo elettorale in Italia", in M. Antonelli, T. Aureliani, F. Esposito, F. Rispoli, S. Sberna & A. Vannucci (a cura di), *Politiche e movimenti anticorruzione. Un bilancio a vent'anni dalla Convenzione di Merida*, Pisa University Press, Pisa, pp. 81-127.
- Sberna S. & Vannucci A. (2019), "Mafia and political corruption in Italy", in F. Allum, I.C. Marinaro & R. Sciarrone (a cura di), *Italian Mafias Today*, Edward Elg, Cheltenham, pp. 92-110.
- Schedler A. (2002), "Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 36-50.
- Sciarrone R. (2017), *Politica e corruzione: Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma.

Mafie e corruzione

La complessa relazione tra corruzione e organizzazioni criminali, incluse quelle di stampo mafioso, è un fenomeno radicato in diverse realtà internazionali, con particolare rilevanza in Paesi come l'Italia, ma anche in altre nazioni caratterizzate da alti livelli di criminalità organizzata e corruzione sistemica (Godson, 2003). Sebbene la letteratura abbia spesso trattato corruzione e criminalità organizzata come fenomeni separati o l'uno come conseguenza dell'altro, vi sono diversi fattori che spiegano questa dicotomia. Prima di tutto, sia la corruzione che la criminalità organizzata mancano di definizioni universalmente accettate, rendendo difficile concettualizzarne il legame in modo univoco. Inoltre, l'analisi di questi fenomeni è stata spesso ostacolata dalla necessità di mantenere una chiara distinzione tra i due campi, portando a una frammentazione della ricerca (Barnes, 2017).

In ambito accademico, la corruzione è stata tradizionalmente analizzata attraverso le lenti delle teorie dell'agente-principale e dell'azione collettiva, sotto-stimandone la dimensione organizzativa (Jancsics & Jávör, 2012), mentre gli studi sulla criminalità organizzata si sono tradizionalmente concentrati sul ruolo di quest'ultima come causa della corruzione, in un gioco a somma zero con le istituzioni legali (Barnes, 2017). In quest'ottica, le organizzazioni criminali utilizzano tangenti, intimidazioni o violenza per ottenere impunità o influenza nelle decisioni pubbliche, a volte sostituendosi alle istituzioni statali. Tuttavia, questi approcci catturano solo parzialmente la complessità dei meccanismi di reciprocità e delle partnership collusive tra attori criminali e istituzionali (Sberna & Vannucci, 2021), specialmente in contesti organizzativi specifici come le logge massoniche deviate (Sergi & Vannucci, 2023). Ad esempio, in Italia, le organizzazioni mafiose spesso utilizzano la corruzione non solo come mezzo per facilitare le proprie attività illegali, ma anche come business autonomo, offrendo garanzie su accordi corruttivi (Sciarrone, 2011, 2017). La capacità di alcuni gruppi criminali di fornire servizi di governance rende la corruzione un fenomeno reticolare [si veda La corruzione come sistema], coinvolgendo una molteplicità di attori e livelli (della Porta & Vannucci, 2012). Questo tipo di corruzione è particolarmente pervasivo quando aumenta il numero di partecipanti e il valore delle risorse coinvolte, poiché cresce anche il rischio di defezione e comportamento opportunistico tra i partner. In questi casi,

i meccanismi di governance offerti dalle organizzazioni criminali possono essere cruciali per ridurre i costi di transazione e garantire la riuscita degli accordi corrotti (della Porta & Vannucci 2012; Fazekas et al., 2022).

In sintesi, quindi, la relazione tra criminalità organizzata e corruzione può assumere configurazioni complesse, nelle quali, talvolta, la corruzione è “una risorsa” per le mafie, fornendo loro uno strumento essenziale per consolidare il controllo territoriale e influenzare le decisioni istituzionali (Sciarrone, 2017). Dall’altra parte, le mafie stesse possono diventare una “risorsa” per i reticoli corruttivi, offrendo protezione e stabilità agli attori coinvolti, facilitando e garantendo il rispetto degli accordi illeciti (Fazekas et al., 2022).

Nel primo caso, come osservato in Italia, ma anche in Paesi come il Messico e la Russia, i gruppi di criminalità organizzata utilizzano la corruzione per ottenere e mantenere il controllo sui mercati illegali e legali, nonché sui territori, risolvendo il problema della concorrenza con altri gruppi (Godson, 2003). La corruzione diventa quindi uno strumento essenziale per questi gruppi, non solo per ottenere impunità, ma anche per consolidare la loro influenza politica ed economica. In questo contesto, l’impunità diventa un bene prezioso, particolarmente per le organizzazioni mafiose, la cui sopravvivenza dipende dalla capacità di proteggere sé stesse e i propri interessi sia in relazione ai concorrenti criminali sia alle stesse istituzioni statali. In questo scenario, quindi, la corruzione è spesso vista come un’alternativa alla violenza, come dimostra l’espressione “plata o plomo” (denaro o piombo), utilizzata in contesti come il traffico di droga in America Latina per descrivere l’offerta che le organizzazioni criminali fanno ai funzionari pubblici: accettare una tangente o affrontare le conseguenze violente (Godson, 2003). Tuttavia, la corruzione non esclude necessariamente l’uso della violenza. Al contrario, in contesti di corruzione endemica, la competizione tra gruppi criminali può portare a un’escalation di violenza, spostando i conflitti dalle arene criminali a quelle istituzionali. In Paesi con alti livelli di particolarismo e corruzione sistemica, come in alcune nazioni dell’Europa dell’Est e dell’Africa, distinguere il modo in cui i gruppi criminali ottengono trattamenti preferenziali dalle istituzioni statali diventa ancora più difficile.

La cattura dello Stato da parte della criminalità organizzata, quindi, non è sostanzialmente diversa da altre forme di cattura normativa o politica, se non per il fatto che gli scambi sono completamente illegali e coinvolgono risorse provenienti da attività criminali [si veda *State capture* e corruzione legalizzata]. L’entità della corruzione sponsorizzata dalla criminalità organizzata può variare notevolmente, influenzando funzionari di diverso livello e frequenza, da scambi occasionali a relazioni consolidate e sistematiche. Ad esempio, nel caso del traffico di droga o di esseri umani, è fondamentale distinguere tra i pagamenti *tantum* effettuati a funzionari doganali e la “cattura” di funzionari di alto livello, che possono garantire una protezione continuativa alle attività criminali.

La relazione può, però, assumere altre configurazioni. Gli studi sulla criminalità organizzata evidenziano come i gruppi di matrice mafiosa, per esempio, siano profondamente inseriti nell'ecosistema istituzionale, economico e sociale, in cui operano, con interazioni regolari e sistematiche con attori pubblici a livello sia subnazionale che nazionale. Questo è particolarmente evidente in Paesi come l'Italia, dove le organizzazioni mafiose fungono da organizzazioni di governance extra-legale (EGO), garantendo la stabilità degli scambi corrotti e offrendo servizi di mediazione e protezione (Fazekas et al., 2022). Questi gruppi non solo facilitano le transazioni illecite, ma ne regolano anche l'andamento, prevenendo comportamenti opportunistici e garantendo l'osservanza degli accordi informali.

In contesti di corruzione, l'incertezza e il rischio sono fattori sempre presenti, legati sia al controllo e alla repressione statale che alla possibilità di defezione da parte dei partner coinvolti. I meccanismi di governance criminale messi in atto dai gruppi mafiosi possono quindi svolgere un ruolo fondamentale nel garantire la stabilità e la prevedibilità delle transazioni corrotte. In particolare, la reputazione dei gruppi mafiosi come garanti affidabili diventa un asset strategico che riduce la necessità di ricorrere alla violenza, rendendo la corruzione un affare più fluido e sicuro per tutte le parti coinvolte.

Un esempio di come la criminalità organizzata possa influenzare la corruzione è evidente nel contesto della corruzione elettorale [si veda Processo elettorale e corruzione]. In Italia, come in altri Paesi, le organizzazioni mafiose hanno spesso svolto un ruolo chiave nella mobilitazione degli elettori, nella dissuasione degli avversari politici e nella manipolazione del processo elettorale, offrendo questi servizi ai politici in cambio di favori e protezione. Allo stesso modo, la corruzione negli appalti pubblici rappresenta un altro ambito in cui la criminalità organizzata può ridurre i costi di transazione e facilitare gli scambi corrotti, "oliando" efficacemente gli ingranaggi della macchina della corruzione.

In sintesi, le intersezioni tra criminalità organizzata e corruzione non sono statiche né unidirezionali, ma si adattano continuamente alle mutevoli condizioni istituzionali, giudiziarie ed economiche. In Paesi come l'Italia, ma anche altrove, la criminalità organizzata non solo partecipa alla corruzione, ma ne diventa un elemento strutturale, contribuendo a definirne le dinamiche e a garantirne la sostenibilità nel tempo.

Principali riferimenti bibliografici

- Barnes N. (2017), "Criminal politics: An integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence", *Perspectives on Politics*, 15(4), pp. 967-987.
- della Porta D. & Vannucci A. (2012), *The hidden order of corruption: an institutional approach*, Ashgate, Burlington.

- Fazekas M., Sberna S. & Vannucci A. (2022), "The extra-legal governance of corruption: tracing the organisation of corruption in public procurement", *Governance*, 35(4), pp. 1139-1161.
- Godson R. (2003), *Menace to society: political-criminal collaboration around the world*, Transaction Publishers, New Brunswick, N.J.
- Jancsics D. & Jávör I. (2012), "Corrupt governmental networks", *International Public Management Journal*, 15, pp. 62-99.
- Sberna S. (2024), "Egual, libero e segreto. Integrità, corruzione e governance criminale nel processo elettorale in Italia", in M. Antonelli et al., *Politiche e movimenti anticorruzione. Un bilancio a vent'anni dalla Convenzione di Merida*, Pisa University Press, Pisa, pp. 81-127.
- Sberna S. & Vannucci A. (2019), "Mafia and political corruption in Italy", in F. Allum, I.C. Marinaro & R. Sciarrone (a cura di), *Italian mafias today*. Cheltenham, Edward Elgar, UK, pp. 92-110.
- Sciarrone R. (a cura di) (2011), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone R. (a cura di) (2017), *Politica e corruzione: Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma.
- Sergi A. & Vannucci A. (2023), *Mafia, deviant masons, and corruption. Shifty brotherhoods in Italy*, Routledge, London.

Media

Introduzione

Come ricostruito da Mazzoni e Vannucci nell'Introduzione, la definizione di corruzione e la misurazione del suo livello in una società sono questioni controverse e dibattute, che sfuggono a dati certi. Esistono tuttavia metodi alternativi, seppur soggettivi, per rilevare il grado di corruzione di un Paese: in primo luogo, l'esperienza personale, ovvero il livello di coinvolgimento diretto dei cittadini in scambi corruttivi e, in secondo luogo, "l'aria che si respira", e la percezione diffusa del fenomeno.

Numerose indagini condotte da Eurobarometro nel tempo permettono di rilevare, pur con tutti i limiti di tali tipi di rilevazione, sia il livello di coinvolgimento diretto dei cittadini in scambi corruttivi, sia il clima d'opinione che si respira in un determinato periodo e contesto sociale. Tali survey mostrano che, almeno in Italia, i cittadini dichiarano raramente di essere stati coinvolti in episodi di corruzione. Se, da un lato, tale dato può essere influenzato dalla riluttanza a rispondere affermativamente a domande su pratiche illecite o dal desiderio delle persone di rispondere in un modo che ritengono moralmente o socialmente accettabile (desiderabilità sociale: rispondo ciò che ritengo essere socialmente più accettabile) anche in condizioni di anonimato, dall'altro, contrasta con il livello generalmente elevato di corruzione percepita nel nostro Paese. Nelle stesse survey i cittadini dichiarano infatti di ritenere l'Italia un Paese in cui dilaga la corruzione. Da cosa deriva, dunque, questa discrepanza? Stando ai dati appena citati, l'esperienza personale incide relativamente poco sulla percezione della corruzione in Italia, considerando che solo una percentuale limitata di cittadini dichiara di essere stata coinvolta in fenomeni corruttivi. Per trovare una risposta più plausibile occorre pertanto guardare al ruolo dei media. La percezione della corruzione, intesa in questa sede come una variabile proxy per la misurazione di fenomeni che sono destinati a mantenere un certo grado di opacità, dipende in larga misura dall'operato dei media che definiscono il discorso pubblico sul tema. Come scriveva Niklas Luhmann circa venticinque anni fa, "ciò che sappiamo della nostra società, e in generale del mondo in cui viviamo, lo sappiamo dai mass media" (2000, p. 15). Un'affermazione ancor più valida oggi che la natura proteiforme e pervasiva dei media digitali ha coinvolto tutte le dimensioni della vita individuale e collettiva. È plausibile pertanto affermare che molta

della responsabilità della qualità dell'aria che si respira è attribuibile all'operato dei media. Diventa dunque essenziale analizzare il rapporto tra media e corruzione, considerando il ruolo nella formazione dell'opinione pubblica e nello svelamento di pratiche corruttive.

Come ormai riconosciuto dalla letteratura esistente e testimoniato dall'inclusione del nostro tema (il rapporto fra media e corruzione) in diversi progetti di ricerca interdisciplinari finalizzati a indagare i fenomeni corruttivi, il rapporto fra media e corruzione è oggi unanimemente riconosciuto come un ambito di studio imprescindibile per indagare le dinamiche che strutturano tali fenomeni nella società. Il progetto PRIN 2022 PNRR SOMMOSSA, nell'ambito del quale questo glossario viene realizzato, ne è un esempio. Tuttavia, non è stato sempre così. Quando, nel 2013, il gruppo di ricerca perugino formato da studiosi di media iniziò a indagare la copertura giornalistica della corruzione all'interno del progetto ANTICORRP, la letteratura sull'argomento era ancora scarsa. Gli studi si concentravano prevalentemente sugli effetti economici della corruzione, sulle disuguaglianze sociali e sull'impatto della corruzione sulla politica, in termini di fiducia nei leader e partecipazione democratica. Inoltre, l'attenzione era rivolta principalmente alle misure amministrative e regolative di contrasto, spesso di natura repressiva. A ben guardare si tratta di ambiti ricompresi nelle altre macro-categorie che compongono questa pubblicazione (Società, Politica, Etica e diritto, Economia). Mancavano, però, allora, i media: in quel contesto, il ruolo dei media risultava marginale.

Oggi, invece, la comunità scientifica riconosce il ruolo chiave dei media anche nell'analisi dei fenomeni corruttivi. Se è vero che, più in generale, i media sono considerati un agente sociale che gioca un ruolo cruciale nel modellare la nostra percezione e il nostro modo di pensare riguardo ai fatti e alle situazioni che ci circondano, lo sono anche su un tema specifico e centrale per la vita democratica di un Paese come la corruzione. I media, inoltre, non solo modellano la percezione della corruzione, ma possono anche contribuire a prevenirla e contrastarla. Come scriveva Alessandro Pizzorno (1998) analizzando Tangentopoli, il successo delle inchieste giudiziarie nei primi anni Novanta fu dovuto anche al "controllo di virtù" esercitato dall'opinione pubblica, reso possibile dal sostegno mediatico all'azione del pool milanese. Secondo l'autore, e molti altri insieme a lui, la lotta alla corruzione non si esaurisce con la repressione, ma anche e forse soprattutto con azioni preventive finalizzate alla diffusione di una cultura che anteponga l'interesse generale agli interessi di parte. In questo senso i media possono svolgere un ruolo fondamentale sia alimentando un diffuso senso dell'interesse generale e del bene comune (funzioni intangibili), sia monitorando o addirittura portando all'attenzione dell'opinione pubblica casi di corruzione e relative indagini (funzioni tangibili) (Stapenhurst, 2000). Affinché ciò sia possibile, però, è indispensabile l'esistenza di una stampa libera. Come hanno scritto Brunetti e Weder (2003) in un altro testo divenuto ormai anch'esso un classico negli studi su media e corruzione,

una stampa libera è una cattiva notizia per la corruzione. Le inchieste giornalistiche costituiscono senza dubbio un deterrente nei confronti degli scambi corruttivi. Tuttavia, se tale affermazione è senz'altro vera pensando a regimi non democratici, nelle democrazie contemporanee la libertà di stampa rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente perché le testate giornalistiche e i giornalisti possano svolgere le funzioni individuate da Staphenurst. La letteratura esistente su media e corruzione evidenzia come l'impatto dei media sia spesso condizionato da molteplici interessi in gioco, che possono limitare l'autonomia dei giornalisti rispetto a pressioni politiche e influenze economiche. Tra i fattori che ne compromettono l'indipendenza vi sono la concentrazione della proprietà dei media, spesso poco trasparente, la partigianeria nella copertura dei casi di corruzione e delle iniziative anticorruzione, nonché le esigenze commerciali, che si intrecciano con il contesto sociale, politico, economico e mediale di ciascun Paese (Marchetti et al., 2017).

Per comprendere il ruolo dei media nella narrazione dei fenomeni corruttivi, che può sia favorire il controllo democratico sia al contrario contribuire a una lettura partigiana dei fatti, è necessario riflettere sulle aspettative nei confronti del giornalismo. Due grandi tradizioni teoriche hanno definito il ruolo dei media nelle società democratiche.

Da un lato, la tradizione liberale concepisce il giornalismo come il “guardiano della democrazia”: i media dovrebbero informare i cittadini in modo obiettivo e imparziale, consentendo loro di prendere decisioni consapevoli. Questo modello presuppone l'autonomia delle testate giornalistiche rispetto ai detentori del potere politico e la libertà dei giornalisti di operare in un rapporto agonistico con le istituzioni, rappresentando l'interesse pubblico e denunciando abusi, inclusi episodi di corruzione. Gli obiettivi primari di chi produce informazione in maniera professionale dovrebbero essere l'obiettività e la trasparenza. I giornalisti sono considerati il “quarto potere” che controlla il potere politico, anche su episodi di corruzione. Tuttavia, questa visione è stata criticata per il suo eccessivo idealismo e per la sottovalutazione dei vincoli economici e politici che influenzano il giornalismo stesso. La totale autonomia dei giornalisti è irrealizzabile e, addirittura forse nemmeno desiderabile, come spiega bene Gerli. Il giornalismo non opera in un vuoto, ma interagisce con altri sistemi sociali – in particolare politica ed economia – ed è influenzato dal contesto in cui si sviluppa (Hallin & Mancini, 2004; Mancini et al., 2017). Le strutture medialie nascono e si sviluppano in una rete di interazioni e di negoziazioni con un certo numero di altri sistemi e fattori sociali. Questa sembra essere una semplice, banale, affermazione. Eppure, questa considerazione non è stata spesso considerata nella giusta misura, mettendo in secondo piano il ruolo e l'importanza dei fattori interagenti che determinano e condizionano l'operato dei media (storici, sociali, economici e politici).

Dall'altro lato, la tradizione social-democratica, o habermasiana, considera i media un’“arena discorsiva” in cui diverse visioni del mondo si confrontano e

contribuiscono alla formazione dell'opinione pubblica. Sono uno spazio pubblico in cui le diverse istanze della società partecipano al dibattito democratico e contribuiscono alla formazione dell'opinione pubblica. Secondo questa prospettiva, i media non si limitano a informare, ma favoriscono il dialogo e la comprensione reciproca. Sebbene la tradizione social-democratica tenga in considerazione le interazioni dei media con gli altri sistemi sociali, anch'essa non è priva di criticità. È stata spesso messa in discussione per aver sottovalutato il ruolo del potere economico e politico nell'influenzare la definizione delle questioni all'ordine del giorno e i frame dominanti nel dibattito pubblico. Inoltre, l'enfasi sul dialogo può talvolta tradursi in un relativismo della verità e in una perdita di chiarezza nelle posizioni. Da questo punto di vista, è più convincente la prospettiva dei teorici dell'agenda building i quali enfatizzano la competitività e lo scontro come caratteristiche dell'arena mediale in cui diverse visioni del mondo competono e si scontrano per imporre temi e frame nel dibattito pubblico. Così pure gli studi sull'advocacy nel giornalismo, secondo cui i giornalisti non sono attori neutrali, ma protagonisti attivi che prendono apertamente posizione su un problema, piuttosto che presentare le informazioni in modo neutrale nell'arena mediale.

A nostro avviso, la ricerca sui media e in particolare in relazione alla corruzione dovrebbe integrare entrambe le prospettive (liberale e social-democratica) e tener conto delle trasformazioni dell'ecosistema mediale:

1. i media producono e diffondono notizie che consentono ai cittadini di informarsi e partecipare alla vita democratica;
2. allo stesso tempo, costituiscono un'arena competitiva in cui diversi attori – giornalisti, politici, partiti, aziende, rappresentanti di interessi, associazioni – competono per dettare l'agenda della discussione pubblica;
3. oggi le notizie non sono più prodotte e veicolate soltanto dai giornalisti professionisti dell'informazione, nonostante questi continuino a svolgere un ruolo centrale. Il panorama informativo è sempre più popolato da fonti alternative e da *malicious actors*, responsabili della diffusione intenzionale di contenuti falsi (disinformazione) che a loro volta alimentano il fenomeno della misinformazione (diffusione involontaria di notizie false).

Di conseguenza, lo studio della relazione tra media e corruzione non può più limitarsi ai media tradizionali, ma deve necessariamente includere le piattaforme digitali e i social media. Sebbene la letteratura sul tema sia cresciuta negli ultimi anni, ha spesso privilegiato il ruolo del giornalismo e della stampa. Tuttavia, l'attuale ecosistema mediale impone di ampliare lo sguardo. Le piattaforme digitali hanno già trasformato il panorama informativo, modificando sia le modalità di produzione e circolazione delle notizie sia le pratiche di consumo dell'informazione da parte dei cittadini, sempre più dipendenti da esse, dove convivono contenuti giornalistici e contributi di attori di diversa natura. In un ecosistema mediale complesso, quale è

quello attuale, è sempre più arduo delimitare i confini del sistema mediale essendo saltata l'unicità delle filiere che garantiva agli operatori dell'informazione il controllo del processo di produzione, diffusione e fruizione delle notizie (i giornalisti della redazione scrivevano gli articoli, li pubblicavano sulle pagine del quotidiano per cui lavoravano e il giornale veniva acquistato dai cittadini), e il mantenimento di una sorta di esclusività da parte dei giornalisti nella definizione dell'agenda del dibattito pubblico, svolgendo il ruolo di gatekeepers.

Oggi più di ieri "l'aria che si respira" è il frutto del confronto/scontro tra diversi attori che competono per dettare l'agenda in cui le piattaforme svolgono la funzione di nuovi gatekeepers dell'informazione tramite la selezione algoritmica. Questa trasformazione ha accentuato dinamiche di polarizzazione già presenti nei media tradizionali e nel sistema politico, che trovano oggi nuove forme dettate dalle affordances delle piattaforme e dall'esigenza di incrementare l'engagement con gli utenti online in quello che è stato definito il "mercato dell'attenzione". Logiche di commercializzazione che già avevano interessato i media tradizionali (stampa e tv) e condizionato il racconto giornalistico della corruzione (Mazzoni et al., 2023) si sovrappongono a quelle delle piattaforme digitali che fanno confliggere l'obiettivo di interesse generale di informare i cittadini con le esigenze e gli obiettivi (economici ma non solo) dei diversi attori coinvolti, fonti alternative di informazione e "malicious actors" compresi, spesso veicolo di disinformazione, le cui identità e i cui scopi non sempre risultano chiari.

Principali riferimenti bibliografici

- Brunetti A. & Weder B. (2003), "A free press is bad news for corruption", *Journal of Public Economics*, 87(7), pp. 1801-1824.
- Hallin D. & Mancini, P. (2004), *Comparing Media Systems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Luhmann N. (2000), *The Reality of the Mass Media*, Polity.
- Mancini P., Mazzoni M., Cornia A. & Marchetti R. (2017), "Representations of corruption in the British, French, and Italian press: Audience segmentation and the lack of unanimously shared indignation", *The International Journal of Press/Politics*, 22(1), pp. 67-91.
- Marchetti R., Mazzoni M. & Pagiotti S. (2017), "La copertura della corruzione in Italia e nei paesi dell'Europa Centro Orientale: (molte) somiglianze e (poche) differenze", *Problemi Dell'informazione*, 42(2), pp. 229-256.
- Mazzoni M., Marchetti R., Mincigrucci R. & Stanziano A. (2023), "Strumentalizzazione o tematizzazione? Una nuova prospettiva per studiare la politicizzazione della corruzione", *Polis*, 1/2023.
- Pizzorno A. (1998), *Il potere dei giudici: Stato democratico e controllo della virtù*, Laterza, Roma-Bari.
- Stapenhurst R. (2000), *The Media Role in Curbing Corruption*, World Bank Institute, Washington.

Giornalismo watchdog e corruzione (*Investigative journalism*)

Quando si affronta il rapporto tra giornalismo e corruzione, diventa naturale il riferimento al giornalismo investigativo. Le inchieste giornalistiche vengono considerate uno dei principali deterrenti della corruzione, poiché quest'ultima si basa sul segreto e sulla fiducia tra le parti coinvolte in scambi illeciti. Queste pratiche avvengono nell'ombra e, per evitare conseguenze legali o sociali, chi ne è partecipe ha tutto l'interesse a mantenerle nascoste. In tali circostanze, il silenzio e l'omertà favoriscono la diffusione del fenomeno corruttivo, mentre il giornalismo investigativo può offrire un contributo significativo al suo disvelamento, svolgendo una precisa funzione sociale.

Per tali motivi, questo tipo di giornalismo viene anche definito come *watchdog*, “cane da guardia della democrazia”, ed è considerato una delle manifestazioni più nobili del giornalismo, poiché rappresenta al meglio l'essenza di sorvegliare i potenti in nome e per conto del popolo. Negli anni, questo ruolo è stato ampiamente romanizzato ed enfatizzato da numerosi libri e film di grande successo che, prevalentemente di matrice americana, hanno favorito la sua idealizzazione. Si pensi, ad esempio, all'iconico *Tutti gli uomini del presidente*, che racconta l'indagine di Carl Bernstein e Bob Woodward per “The Washington Post” che ha portato allo scandalo Watergate. Esempi più recenti includono *Good Night, and Good Luck* e *Spotlight*, che evidenziano anch'essi questa tradizione. Questi film, interpretati da attori famosi e di grande successo sia critico che commerciale, hanno contribuito a diffondere l'idea di un giornalismo che cerca di proteggere l'interesse pubblico, fungendo da “quarto potere”.

Tuttavia, è bene precisare che non sempre il giornalista investigativo è anche un giornalista *watchdog* e, di conseguenza, non tutte le inchieste giornalistiche vengono condotte nell'interesse pubblico. Sebbene “*watchdog journalism*” e “giornalismo investigativo” vengano spesso utilizzati in modo intercambiabile, i due termini non coincidono completamente e si distinguono soprattutto per la prospettiva con cui vengono affrontati.

Il giornalismo investigativo si definisce principalmente per i metodi utilizzati dai giornalisti per raccogliere informazioni. È un processo attivo in cui il giornalista si impegna a scoprire fatti rilevanti attraverso la ricerca autonoma di documenti e

interviste. Come osserva de Burgh (2008), il giornalista investigativo è colui che, con ogni mezzo a disposizione, cerca di scoprire la verità o smascherare le menzogne. Il suo lavoro non si limita a riportare i fatti, ma si concentra sulla scoperta della “verità nascosta”, ricostruendo eventi oscuri e interpretandone i significati. In altre parole, si potrebbe dire che il giornalista investigativo è quello che fa il lavoro sporco, rovistando nell’occulto alla ricerca della notizia. Non a caso, in America il giornalismo investigativo di tipo scandalistico è definito colloquialmente “*muckraking*” che letteralmente si traduce come “scavare nel letame”, un termine che deriva da un appellativo dispregiativo (*muckraker*), utilizzato dal Presidente americano Theodore Roosevelt nel 1906 per definire un gruppo di scrittori e giornalisti impegnati nel condurre inchieste investigative sul degrado urbano e la corruzione politica negli Stati Uniti di inizio ’900. I giornalisti stessi però si fregiarono di questo epiteto, perché esprimeva l’essenza del loro lavoro: quel continuo scavare nel malaffare per portare alla luce la verità nascosta che di fatto rispecchia i valori del giornalismo stesso.

Entrare nella prospettiva del *watchdog journalism* significa, invece, prestare maggiore attenzione alle conseguenze del lavoro piuttosto che al metodo. Non a caso, poiché mira a far leva sulla morale del pubblico e a suscitare indignazione pubblica e mobilitazioni politiche, esso viene anche definito “*journalism of outrage*” (giornalismo dell’indignazione) (Protess et al., 1991). Questo si rivela strettamente collegato a quella capacità propria del giornalismo di influenzare l’opinione pubblica e il processo decisionale politico, sollevando questioni di morale pubblica e stimolando reazioni collettive. Il *watchdog journalism* non si limita ai metodi investigativi tradizionali, ma si concentra sull’effetto della denuncia, indipendentemente dal modo in cui le informazioni vengono ottenute. Ettema e Glasser (1998) parlano di “custodi della coscienza pubblica”: attraverso le loro storie, i giornalisti hanno la capacità di stimolare la consapevolezza e il giudizio dei lettori, favorendo così l’esercizio di un controllo sociale da parte dell’opinione pubblica.

In sintesi, mentre la definizione di giornalismo investigativo si focalizza sul processo di raccolta delle informazioni e sulle tecniche investigative, il concetto di *watchdog journalism* enfatizza l’impatto sociale e morale delle storie, ponendo l’accento sulle conseguenze delle rivelazioni piuttosto che sulle tecniche impiegate per ottenerle (Waisbord, 2000). Come anticipato, il giornalismo investigativo è stato ampiamente idealizzato, fino a diventare una sorta di sinonimo di *watchdog journalism*, soprattutto grazie all’influenza del contesto americano. Non a caso questo particolare ruolo giornalistico si è sviluppato in quello che Hallin e Mancini definiscono il “modello liberale di giornalismo”, caratterizzato da una forte tradizione di libertà di stampa, professionalizzazione dei giornalisti e indipendenza della sfera giornalistica rispetto ai poteri politici ed economici. Non tutti i contesti sono uguali e il modo in cui il giornalismo si manifesta in un determinato ambiente sociale è fortemente influenzato da fattori culturali, storici ed economici. Per questo moti-

vo il giornalismo *watchdog* fatica ad affermarsi in altri contesti non anglosassoni, dove le condizioni storiche, culturali ed economiche sono profondamente diverse. In altri Paesi, infatti, specialmente in quelli dell'Europa meridionale e orientale, il giornalismo investigativo non dispone delle risorse economiche necessarie per poter prosperare, poiché il mercato dell'informazione si rivela meno remunerativo e meno orientato a investire in pratiche di indagine approfondita. Inoltre, la mancanza di una chiara professionalizzazione dei giornalisti e di un'autonomia della sfera dei media rende difficile lo sviluppo di un'azione indipendentemente dagli interessi politici ed economici [si veda Autonomia del giornalismo]. In questi contesti, il giornalismo investigativo, lungi dal ricoprire il ruolo di cane da guardia, spesso degenera in pratiche come lo *pseudo-investigative journalism* (Stetka V. & Örnebring, 2013), dove inchieste che formalmente appaiono nell'interesse pubblico sono in realtà finalizzate a servire gli interessi privati degli editori [si veda Media capture]. Anziché monitorare il potere in modo imparziale, queste inchieste vengono utilizzate per attaccare avversari politici o economici tramite campagne di strumentalizzazione e *assassination campaigns*, il cui scopo principale è il guadagno privato o politico di chi detiene il controllo sui media.

Principali riferimenti bibliografici

- de Burgh H. (2008), *Investigative Journalism*, Routledge, Londra-New York.
- Ettema J.S. & Glasser, T.L. (1998), *Custodians of Conscience. Investigative Journalism and Public Virtue*, Columbia University Press, New York.
- Gerli M., Mazzoni M. & Mincigrucci R. (2018), "Constraints and Limitations of Investigative Journalism in Hungary, Italy, Latvia and Romania", in *European Journal of Communication*, 33(1), pp. 22-36.
- Gozzini G. (2006), *Storia del Giornalismo*, Bruno Mondadori, Milano.
- Mancini P. (2018), "Assassination Campaigns': Corruption Scandals and News Media Instrumentalization", in *International Journal of Communication* (12,20).
- Protest D.L., Fay L.C., Doppelt J.C., Ettema J.S., Gordon M.T., Leff, D.R. & Miller P. (1991), *The Journalism of Outrage*, Guilford, New York.
- Stetka V. & Örnebring H. (2013), "Investigative Journalism in Central and Eastern Europe: Autonomy, Business Models, and Democratic Roles", in *The International Journal of Press/Politics* (18,4), pp. 413-435.
- Waisbord S.R. (2000), *Watchdog Journalism in South America: News, Accountability, and Democracy*, Columbia University Press, New York.

Autonomia del giornalismo

Autonomia e giornalismo sono un binomio fondamentale per garantire un'informazione libera ed efficace nella denuncia della corruzione. L'autonomia è una condizione cruciale affinché i media possano monitorare costantemente l'operato delle istituzioni e dei detentori del potere, rivelando irregolarità, abusi e pratiche corruttive (Gerli et al., 2018; Mancini e Gerli, 2018; Mincigrucci et al., 2023). Senza autonomia, l'informazione rischia di essere manipolata o censurata, compromettendo il dibattito democratico.

Tuttavia, la nozione di autonomia (del giornalismo) si presta a numerose interpretazioni, rendendo particolarmente complessa l'individuazione di una definizione che sia al contempo sufficientemente esaustiva e universalmente condivisa.

Nella sua accezione etimologica, la parola autonomia deriva dalla combinazione dei termini greci "autòs" (αὐτός), che significa "da sé", e "nomòs" (νόμος), che indica "legge" o "norma". Pertanto, "autonomia" si riferisce letteralmente alla capacità di autogovernarsi secondo le proprie leggi o principi. In questo senso, il giornalismo "autonomo" si distingue da quello "eteronomo" nella misura in cui trova *dentro di sé* la norma della propria azione e, a partire da questa, esercita la sua funzione in assenza di interferenze.

D'altra parte, il significato letterale non è di grande aiuto per comprendere come l'autonomia si manifesti concretamente nei contesti pratici del giornalismo e quali aspetti dell'attività giornalistica meritino particolare attenzione. La questione assume ulteriore rilievo se si considera che, come osserva Schudson (2005), un'autonomia "assoluta" è irrealizzabile e nemmeno auspicabile per il giornalismo, poiché la sua ragion d'essere democratica richiede un continuo confronto e una costante negoziazione con le diverse istanze della società. È quindi più ragionevole parlare di un'*autonomia relativa* (Bourdieu 1992), che è tale in quanto impone al giornalismo di bilanciare indipendenza e influenze esterne.

Storicamente, il dibattito scientifico sull'autonomia del giornalismo si è sviluppato intorno a una visione di tipo prettamente occidentale e liberale (Gunaratne, 2010; Hamada, 2022). In tale prospettiva, l'indipendenza dalla politica e i *principi di obiettività e imparzialità* nella copertura delle notizie sono stati considerati segni distintivi di un giornalismo maturo, in grado di denunciare abusi di potere ed

episodi corruttivi, e più in generale di tutelare l'integrità dell'informazione. Riconoscendo l'importanza dell'istituzionalizzazione di norme professionali specifiche e di un'etica del servizio pubblico, all'interno di un contesto di libero mercato dell'informazione e di garanzia costituzionale delle libertà (Hallin & Mancini, 2004), questa visione si è spesso configurata come un punto di vista *normativo*, servendo da standard per valutare la realtà osservabile dell'informazione. Tuttavia, una parte della letteratura (ad es., Patterson & Donsbach, 1996) sostiene che questa visione rifletta, in realtà, le stesse convinzioni che i giornalisti usano per legittimare pubblicamente il loro ruolo nelle democrazie occidentali.

Svincolandosi dal modello delle professioni liberali di matrice anglo-americana, si è riscontrato come l'esercizio del giornalismo assuma forme diverse a seconda delle specificità culturali e politico-amministrative di ciascun contesto (Hallin & Mancini, 2004; Sapiro, 2019). Di conseguenza, è necessario valutare, sul piano storico-sociologico, non solo il grado di autonomia del giornalismo (*variation in autonomy*), ma anche il tipo di autonomia (*variation of autonomy*) che ciascun contesto socio-politico permette di esercitare (Krause, 2017), tenendo conto delle dinamiche interne ed esterne alla sfera professionale che ne modellano il funzionamento e del modo in cui tali fattori agiscono entro una combinazione variabile di percezioni soggettive dei giornalisti e limiti oggettivi (Hamada, 2022).

In questo contesto, è utile fare riferimento alla "teoria delle influenze" di Shoemaker e Reese (2014), che distingue cinque differenti livelli di influenza sul giornalismo: *individuale*, *di routine lavorativa*, *organizzativo*, *inter-istituzionale*, *sociale-extramediale*. In sintesi, si tratta di un approccio che, nel riconoscere al giornalismo un ruolo di *mediazione* – che consiste nel "tradurre" una molteplicità di eventi in un numero limitato di notizie –, focalizza l'attenzione sul modo in cui le azioni che i giornalisti sono legittimati a mettere in pratica vengono plasmate da una serie di fattori organizzati gerarchicamente, dalla dimensione micro a quella macrosociale. Il percorso parte dalle micro-decisioni dei singoli giornalisti, chiamati a bilanciare valori e interessi personali con le routine professionali e i vincoli organizzativi, fino ad arrivare alle influenze più ampie delle strutture istituzionali e sociali. Tra queste ultime rientrano anche le dinamiche di mercato e le aspettative del pubblico, che condizionano l'agenda mediatica e orientano il discorso giornalistico verso specifiche narrazioni e interpretazioni.

La prospettiva multidimensionale di Shoemaker e Reese (2014) si rivela particolarmente efficace nel sintetizzare e integrare diversi approcci teorici, offrendo così una visione comprensiva e integrata delle influenze sulla pratica giornalistica. Tuttavia, su un piano epistemologico, la teoria solleva alcune problematiche, come la linearità e la gerarchizzazione delle influenze, e il dualismo tra i livelli micro e macro, che portano a concepire il giornalismo esclusivamente come il destinatario di propositi strumentali.

Un approccio alternativo è quello che considera l'autonomia giornalistica come risultato di processi relazionali (Gerli, 2024a), come suggerito dalla teoria dei campi di Pierre Bourdieu (Benson & Neveu, 2005). Piuttosto che concentrarsi su come un fattore specifico (ad es., i partiti politici) influisca su un altro fattore (ad es., il *framing* degli eventi), questa prospettiva enfatizza il modo in cui diversi fattori si definiscono reciprocamente, secondo una *logica relazionale* che sottostà a variazioni nel tempo e nello spazio. In quest'ottica, lo stesso tipo di forza eteronoma può produrre effetti opposti a seconda delle condizioni oggettive in cui si trova il campo giornalistico in un determinato momento storico. Pertanto, si rende necessario analizzare l'autonomia come un processo dinamico che tiene conto simultaneamente di tutte le pressioni in gioco (Sapiro, 2019).

Merita infine attenzione la crescente centralità che la dimensione tecnologica ha acquisito nel dibattito scientifico, all'interno di una prospettiva che sfida la tradizionale priorità attribuita alla variabile sociale, a favore di un approccio volto a cogliere l'azione giornalistica nella reciprocità costitutiva tra uomo e tecnologia (Hemmingway, 2008; Gerli, 2024a, cap. 2). In particolare, la crescente diffusione delle tecnologie digitali solleva interrogativi cruciali sull'autonomia del giornalismo, poiché la gestione algoritmica dei flussi informativi si è dimostrata in grado di orientare la selezione e la presentazione delle notizie, limitando la libertà decisionale dei giornalisti (Gerli 2024b). Questo, in conclusione, per sottolineare come qualsiasi considerazione sull'autonomia, in un contesto a elevata digitalizzazione, debba necessariamente tener conto anche del modo in cui le tecnologie partecipano attivamente all'esercizio della mediazione giornalistica, distribuendo le opportunità di agency comunicativa attraverso le connessioni uomo-macchina.

Principali riferimenti bibliografici

- Benson R. & Neveu E. (a cura di) (2005), *Bourdieu and the Journalistic Field*, Polity Press, Cambridge.
- Bourdieu P. (1992), *Les règles de l'art*, Seuil, Paris 1992.
- Gerli M., Mincigrucci R. & Mazzoni M. (2018), "Constraints and Limitations of Investigative Journalism in Hungary, Italy, Latvia and Romania", *European Journal of Communication*, 33 (1), pp. 22-36.
- Gerli M. (2024a), *Bourdieu, Latour e la sociologia del giornalismo. Prospettive di ricerca*, Orthotes, Napoli-Salerno.
- Gerli M. (2024b), "Il giornalismo nella transizione digitale: tra crisi di riproduzione e logica della viralità", *H-ermes. Journal of Communication*, 27, pp. 29-45.
- Gunaratne S.A. (2010), "De-Westernizing Communication/Social Science Research: Opportunities and Limitations", *Media, Culture & Society*, 32(3), pp. 473-500.
- Hamada B.I. (2022), "Determinants of Journalists' Autonomy and Safety: Evidence from the Worlds of Journalism Study", *Journalism Practice*, 16 (8), pp. 1715-1735.
- Hallin D. & Mancini P. (2004), *Comparing Media System. Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Hemmingway E. (2008), *Into the Newsroom. Exploring the digital production of regional tele-vision news*, Routledge, London.
- Krause M. (2017), "How Field Vary", *The British Journal of Sociology*, 69(1), pp. 3-22.
- Mancini P. e Gerli M. (2018), "Assassination Campaigns. Turbolenza e copertura giornalistica dei casi di corruzione", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, pp. 65-90.
- Mincigrucci R., Gerli M., Mazzoni M. (2023), "Revisiting Tangentopoli 30 Years Later: Why Have the Media Shifted from Party Collateralism to Adversarial Reporting?", *Sociologica*, 17(2), pp. 149-173.
- Patterson T. & Donsbach W. (1996), "News Decisions: Journalists as Partisan Actors", *Political Communication*, 13 (4), pp. 455-468.
- Sapiro G. (2019), "Repenser le concept d'autonomie pour la sociologie des biens symboliques", *Biens Symboliques/Symbolic Goods*, [En ligne], 4.
- Schudson M. (2005), "Autonomy from What?", in R. Benson & E. Neveu (a cura di), *Bourdieu and the Journalistic Field*, Polity Press, Cambridge, pp. 214-223.
- Shoemaker P.J. & Reese S.D. (2014), *Mediating the Message in the 21st Century: A Media Sociology Perspective*, 3ed., Routledge, New York.

Agenda building e corruzione

Gli eventi di corruzione sono spesso oggetto di un'intensa copertura mediatica, in quanto rappresentano una violazione delle norme e dei valori condivisi. I media, nel selezionare e presentare le notizie sulla corruzione, contribuiscono a definire la salienza di questo tema nell'agenda pubblica [si veda Politicizzazione e corruzione]. I media, inoltre, non si limitano a riportare i fatti, ma costruiscono delle narrazioni (*frames*) intorno agli eventi di corruzione. Queste narrazioni possono enfatizzare gli aspetti più drammatici del fenomeno, contribuendo a creare un clima di allarme sociale. Quanto appena affermato trova ampio riscontro nella teoria dell'agenda building. Per agenda building si intende il processo di costruzione delle priorità nella vita pubblica, in modo plurale e interattivo. Si tratta cioè delle dinamiche che si verificano all'interno di quello spazio sociale e politico che chiamiamo sfera pubblica o spazio della discussione pubblica, aventi il fine di determinare un ordine d'importanza delle questioni di rilevanza generale. Queste sono i temi o *issues* del dibattito. Siamo nel campo del rapporto tra rilevanza (o salienza) percepita ed elaborata socialmente, da un lato, e politica, dall'altro. A questo argomento si sono dedicati diversi scienziati della politica e sociologi, dai primi anni '70 del Novecento, a partire da una posizione critica verso la teoria dei gruppi, una delle teorie più importanti sulla democrazia in ambito statunitense fino agli anni '60. Gli studi, teorici ed empirici, assumono infatti una prospettiva che guarda alle dinamiche dello spazio pubblico in chiave competitiva ma soprattutto conflittuale, nella consapevolezza di squilibri e disuguaglianze tra i partecipanti attuali e potenziali (squilibri di risorse e quindi di accesso e visibilità), in un contesto di debole mediazione partitica. Le controversie sono portate avanti mettendo in discussione gli assetti di potere preesistenti e le incrostazioni culturali che li sorreggono, provocando vari tipi di reazione da parte dell'*establishment* (Cobb, Ross, 1998).

Tale filone si è sempre differenziato da quello dell'agenda setting (espressione che tuttavia è rimasta in uso diffusamente) per non limitarsi all'influenza (o effetto) dei mezzi d'informazione sul pubblico, indagando piuttosto le interdipendenze e quindi l'intreccio di influenze tra una pluralità di attori. In chiave costruzionista, l'opinione pubblica non è vista come sommatoria dei consumatori d'informazione,

ma come insieme interattivo di aggregazioni culturali e di opinione, anche instabili, di gruppi d'interesse, associazioni, leader di opinione e mezzi d'informazione.

Le ricerche analizzano archi temporali lunghi, per studiare il processo di formazione e di espansione di *issues* prese in esame singolarmente, emergenti nelle varie epoche, ad esempio i rischi dell'energia nucleare, la violenza sui minori, l'aborto, la connessione Aids-omosessualità, l'opposizione alla pena di morte. Da qui l'interesse per gli attori promotori (movimenti sociali, gruppi e coalizioni di advocacy, ma non solo) e per la loro capacità di suscitare interesse e adesione da parte dei cittadini, coinvolgendo i mezzi d'informazione, stabilendo alleanze con altri attori (Reese, Gandy & Grant, 2003).

Gli studi di agenda building si occupano quindi del processo politico-decisionale spostando l'attenzione sull'agenda della società, cioè sul momento che precede l'assunzione di un tema dentro gli ambiti istituzionali prima dell'ingresso nell'agenda di governo, proseguendo poi nell'interazione tra le due. I principali autori parlano di politica dell'attenzione (Jones, Baumgartner, 2005): quest'ultima viene intesa come il concentrarsi dei media e dell'opinione pubblica su di uno specifico oggetto, normalmente un evento che provoca o rinnova preoccupazione e indignazione, e viene connesso a un tema preesistente o emergente, determinando attese di soluzione.

Tale approccio supera quello incentrato sugli attori outsider, proprio della stagione dei movimenti, e la visione conflittuale si depotenzia, anche se rimane uno sguardo accorto sulla pluralità delle dinamiche d'influenza. Gli accadimenti straordinari e le notizie su di essi sono considerati i fattori scatenanti o innescanti (appunto *trigger events*) di una fase di cambiamento, che può iniziare anche repentinamente, manifestandosi come una crisi. Questo interesse per gli eventi critici disloca nell'ambito della rappresentazione-narrazione della vita sociale l'impulso che muove la consapevolezza dei cittadini e l'iniziativa politica (*event-driven policy activity*), sebbene tutto il meccanismo del coinvolgimento non possa prescindere da credenze e atteggiamenti diffusi, in quanto background culturale, non necessariamente omogeneo, delle reazioni dei pubblici. Gli eventi inattesi e scioccanti (tipico esempio: i disastri naturali), capaci di suscitare partecipazione (anche in modo divisivo), diventano eventi di focalizzazione, e pongono alla società un problema di apprendimento e alla politica un problema di riforma, che passano attraverso le dinamiche di opinione pubblica, osservate in modo multidimensionale (Birkland, 1997, 2006).

In questo scenario, viene analizzato il processo di *news generation*, a cominciare dalle condizioni che favoriscono le cosiddette esplosioni mediali, frequenti quando si parla di corruzione, con la convergenza e uniformità da parte dei vari media informativi, per arrivare alla fase delle interpretazioni e della divergenza (Boydston, 2013).

La controversia viene perciò studiata come processo di *frame building* (Ferree et al., 2002; Reese, Gandy, Grant, 2003), non diverso da quello che viene chiamato processo di tematizzazione (Marletti, 1985), sebbene in ambito italiano sia stato più spesso circoscritto al rapporto media/politica.

Sono evidenti le implicazioni relative alla trasformazione delle culture politiche, alla mobilitazione della società civile, al ruolo del giornalismo e alle sfide che vengono portate agli attori più centrali e stabili dello spazio pubblico. In tal senso, alcuni di questi studiosi hanno parlato di instabilità della politica, generata ciclicamente proprio dalle fluttuazioni dei sistemi di opinione pubblica e dalle crisi derivanti appunto dal sommovimento degli ordini di rilevanza (Baumgartner, Jones, 1993).

La teoria dell'agenda building si propone come originale complesso di idee, tesi e ricerche che rifiuta sia l'approccio polito-centrico (basato sulla dominanza dell'élite politica e sulle sue strategie di controllo ideologico e di manipolazione), sia l'approccio media-centrico (basato sul potere dei media e sulla mediatizzazione della cultura e della politica). Pur non trascurando la dimensione del potere in senso strutturale, considera aperti gli esiti di quei giochi di potere e influenza che si realizzano nell'agenda building. Tali complementarità e bilanciamento tra struttura e agency si ritrovano nel concetto di struttura delle opportunità discorsive (Ferree et al., 2002), che si riferisce sia ai vincoli posti dall'architettura e dalla differenziazione delle istituzioni culturali, politiche e mediali, sia alle possibilità che cultura, politica e informazione, in un determinato contesto, offrono all'articolazione discorsiva dei dibattiti, tanto riguardo alle prese di parola, quanto rispetto alla sensibilità e reattività dei pubblici.

Principali riferimenti bibliografici

- Baumgartner F.R. & Jones B.D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, Chicago.
- Birkland T. (1997), *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Georgetown University Press, Washington.
- Birkland T. (2006), *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*, Georgetown University Press, Washington.
- Boydston A.E. (2013), *Making the News: Politics, the Media, and Agenda Setting*, University of Chicago Press, Chicago.
- Cobb R.W. & Ross M.H. (1997), *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Ferree M.M., Gamson W.A., Gerhards J.E. & Rucht D. (2002), *Shaping Abortion Discourse. Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jones B.D. & Baumgartner F.R. (2005), *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago University Press, Chicago.
- Marini R. (2006), *Mass media e discussione pubblica. Le teorie dell'agenda setting*, Laterza, Roma-Bari.
- Marletti C. (1985), *Prima e dopo: tematizzazione e comunicazione politica*, Eri-Rai, Torino.
- Reese S.D., Gandy O.H.Jr. & Grant A.E. (a cura di) (2003), *Framing Public Life. Perspectives on Media and Our Understanding of Social World*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah.

Advocacy nel giornalismo

Una presenza costante nel mondo dell'informazione è rappresentata dal quel giornalismo che si pone a difesa di idee, policies o cause collettive, relative a diritti incompiuti o contrastati, o a fenomeni che si manifestano come emergenze o crisi. Promuovendo valori-guida, patrocina una causa e prende la difesa di certi attori sociali, ponendosi in modo *engaged* di fronte ai problemi sociali. Ciò si traduce in criteri di rilevanza e di notiziabilità.

Quello che per consuetudine viene chiamato giornalismo di advocacy è stato spesso oggetto di controversia, poiché reputato come ideologizzato e non imparziale (Kuypers, 2014). Si è anche discusso della possibile sovrapposizione con il media-attivismo e la controinformazione dei movimenti, oppure con il giornalismo di relazioni pubbliche (Waisbord, 2008; Fisher, 2015). Piuttosto, dovrebbe essere letto come una delle strategie che alcune testate adottano in funzione di un posizionamento politico-culturale che ne permetta, da un lato, una chiara identificazione presso il pubblico (ottenendo anche un vantaggio competitivo di mercato), e, dall'altro, un'agency come attori della società civile (Marini, 2021).

Storicamente, si è affermato in corrispondenza di crisi che hanno spinto il giornalismo a sviluppare una maggiore autonomia dalla politica, ad esempio nel corso di grandi scandali politici (Schudson, 1978; Entman, 1989) o, come in Italia, in opposizione alle degenerazioni partitocratiche e alle conseguenze nel campo della corruzione (Mincigrucci, Gerli & Mazzoni, 2023). Tale tendenza va quindi ricondotta a un'advocacy che assume la legalità – in politica e in economia – come valore di riferimento, in difesa dello stato di diritto, della regolazione democratica del capitalismo, e dei cittadini “onesti”, in vario modo, però, collocandosi sul confine labile con l'antipolitica.

Negli anni più recenti tali orientamenti del giornalismo – perlopiù di ispirazione progressista, ma non solo – si indirizzano verso la narrazione e la tematizzazione di questioni collegate ai cambiamenti delle culture politiche e al riconfigurarsi dei cleavage socio-politici, su questioni quali migrazioni, nuove disuguaglianze, clima. Processi, questi, che ridisegnano la geografia dei diritti emergenti, dei soggetti da tutelare, ma anche rilanciano attese verso la politica e la sua efficacia. Ciò quindi lascia spazio alla combinazione tra strategia di advocacy e quella di controllo critico della politica.

Dalla riflessione sul rapporto tra advocacy e giornalismo, emergono due aspetti centrali (Marini, 2021). Il primo concerne la necessità di adottare l'espressione advocacy nel giornalismo, piuttosto che giornalismo di advocacy, al fine di considerare il mix delle strategie giornalistiche e la sua flessibilità. Il secondo riguarda la necessità di non far coincidere l'advocacy con la partigianeria e con una politicizzazione intesa come semplice complicità o addirittura come legame funzionale con gli attori politico-partitici. Invece, sembra utile recuperare il concetto di responsabilità sociale del giornalismo, che dal secondo dopoguerra, in contrasto con il fallace ideale normativo dell'obiettività, ha incorporato e congiunto le idee di giornalismo interpretativo e di un'informazione in grado di dare accesso e mettere a confronto la pluralità delle istanze sociali, anche minoritarie (Siebert, Peterson & Schramm, 1956).

Questo tipo di strategia "responsabile" permette al giornalismo di allearsi con *advocacy coalitions* di varia natura (Weible, 2023), connesse nella società civile e nelle istituzioni, nonché di farne parte o di mobilitarle in fasi di crisi. Si può ritenere che nella "lotta" alla corruzione si sia costituita e attivata una coalizione di società civile comprendente settori del giornalismo, della magistratura, dell'associazionismo, dell'intellettualità ecc. Una parte del giornalismo ha così esercitato ed esercita una funzione di controllo morale sulla politica (Entman, 1989; Gili, 2002), seppure non possano escludersi finalità strumentali. Analogamente, nel caso dell'immigrazione e dei diritti dei migranti, tale advocacy coalition – a livello europeo – comprende, oltre ai giornali liberali e progressisti, le chiese nelle loro espressioni istituzionali e comunitarie-associative, una parte consistente del terzo settore, e, pure in questo caso, esponenti del mondo intellettuale e dello spettacolo. Sono costoro ad agire nelle notizie, a prendervi la parola e cooperare nella tematizzazione, venendo a costituire un aggregato che si pone spesso come interlocutore, anche conflittuale, rispetto alla politica, contrastandone la centralità nella scena pubblica (Marini, 2021).

Tali posizionamenti hanno permesso al giornalismo che adotta strategie di advocacy di produrre influenza e leadership su schieramenti di opinione legati a valori e relative issue, ma non vincolati a fedeltà partitiche o di area ideologica, di cui il giornalismo è riuscito a intercettare i mutevoli orientamenti e sensibilità.

Un legame simile con la società ha subito di recente un indebolimento, a causa della trasformazione digitale dello spazio pubblico e dell'informazione. Infatti, da una parte, le entità associative manifestano la tendenza ad autonomizzarsi dalla mediazione giornalistica tradizionale. Dall'altra, la digitalizzazione sposta la sorgente della legittimazione degli attori dell'informazione da un consenso politico-culturale radicato nei gruppi e nelle reti sociali omogenee a un consenso algoritmico basato sulla viralità delle notizie.

Tuttavia, proprio per tale meccanismo, un giornalismo *engaged* può efficacemente trapassare le barriere della sovrabbondanza informativa e trovare spazi di interesse e coinvolgimento da parte di pubblici connessi e consonanti (Batsell, 2015).

Inoltre, la strategia di advocacy si articola con potenzialità aggreganti anche nelle narrazioni di human interest: storie personali e rappresentazioni umanizzate di vita sociale costituiscono in tal senso un'importante risorsa (Marini & Gerli, 2023).

Principali riferimenti bibliografici

- Batsell J. (2015), *Engaged Journalism: Connecting with Digitally Empowered News Audiences*, Columbia University Press, New York.
- Entman R.M. (1989), *Democracy Without Citizens. Media and the Decay of American Politics*, Oxford University Press, New York-Oxford.
- Fisher C. (2015), "The Advocacy Continuum: Towards a Theory of Advocacy in Journalism", *Journalism*, 1, pp. 1-16.
- Gili G. (2002), *Il problema della manipolazione*, Franco Angeli, Milano.
- Kuypers J.A. (2014), *Partisan Journalism: a History of Media Bias in United States*, Rowman & Littlefield, New York.
- Marini R. (2021), "Ragionando di advocacy nel giornalismo. La difesa dei diritti alla prova dell'immigrazione e della società multiculturale", *Problemi dell'informazione*, 1, pp. 187-212.
- Marini R. & Gerli M. (2023), "Giornalismo e immigrazione nei crocevia delle crisi", *Problemi dell'informazione*, 3, pp. 393-424.
- Mincigrucci R., Gerli M. & Mazzoni M. (2023), "Revisiting Tangentopoli 30 Years Later: Why Have the Media Shifted from Party Collateralism to Adversarial Reporting?", *Sociologica*, 17(2), pp. 149-173.
- Schudson M. (1978), *Discovering the News. A Social History of American Newspapers*, Basic Books, New York.
- Waisbord S. (2008), "Advocacy Journalism in a Global Context", in K. Wahl-Jorgensen, T. Hanitzsch (a cura di), *The Handbook of Journalism Studies*, Routledge, New York, pp. 371-385.
- Weible C.M. (a cura di) (2023), *Theories of the Policy Process*, Routledge, London.

Strumentalizzazione e corruzione

Non esiste una definizione riconosciuta unanimemente dalla comunità scientifica di “strumentalizzazione della corruzione”: la letteratura specifica sull’argomento è scarsa e quella esistente non definisce chiaramente il concetto. Pur in assenza di una chiarezza definitoria, tuttavia, l’etichetta è utilizzata negli studi focalizzati sulla copertura giornalistica dei fenomeni corruttivi per indicare un uso partigiano di casi di corruzione, o anche delle iniziative volte al contrasto di episodi di corruzione, da parte di una molteplicità di attori per soddisfare interessi contingenti, di natura politica, economica o di altro tipo. In altre parole, le notizie sulla corruzione o sull’anticorruzione sono presentate nei media in termini di competizione, se non vero e proprio scontro, finalizzata a denigrare l’avversario (politico ma non solo) e a difendere la propria parte (politica ma non solo). Quando viene alla luce un caso di corruzione che coinvolge uno specifico soggetto, molto spesso un attore politico, “si monta” attorno all’evento, come si dice in gergo giornalistico, uno scandalo finalizzato a denigrare chi vi è coinvolto e a favorire il proprio partito o la propria parte politica, culturale o economica. La strumentalizzazione della corruzione, infatti, può coinvolgere l’ambito della politica, ma anche il campo della competizione economica e di impresa. Le dinamiche che emergono sul tema oggetto di questa pubblicazione sono analoghe ad altri temi trattati strumentalmente da attori diversi, inclusi i media stessi, per condurre battaglie partigiane e perseguire obiettivi di una specifica parte politica. In questi casi, i media non svolgono un ruolo fattivo nel contrasto alla corruzione e il racconto partigiano e di scontro che ne emerge finisce per inibire una sorta di consenso unanime da parte dell’opinione pubblica intorno a determinati fenomeni, quali quelli corruttivi, sui quali non dovrebbe esserci controversia. In Italia, spesso il tema corruzione e in particolare i casi di corruzione che coinvolgono attori politici di primo piano del panorama politico nazionale innescano polemiche e conflitti, anch’essi perlopiù personalizzati, che minano la possibile terzietà dell’organo giudiziario: l’azione del magistrato diventa occasione di lotta politica, viene usata per difendere i propri colori o per attaccare politici di colore avverso. Pertanto, le azioni dei magistrati vengono strumentalizzate per perorare la propria causa.

A volte, a fare emergere lo scandalo sono gli stessi soggetti direttamente coinvolti nella competizione e, non raramente, nella scoperta e nell'emersione del caso sono coinvolti soggetti legati allo Stato, come ad esempio gli stessi Servizi Segreti che possono avere in alcuni casi un qualche ruolo nel rendere noto e quindi notiziabile lo scandalo. Si mette in atto, pertanto, una vera e propria strategia comunicativa che coinvolge diversi media. Non raramente la strumentalizzazione arriva anche all'accusa falsa di corruzione, alla costruzione di un fatto o di una situazione sempre al fine della denigrazione del competitore/avversario.

Non dimentichiamo inoltre che gli scandali mediatici [si veda Scandali e corruzione], inclusi quelli che riguardano la corruzione, sono strettamente dipendenti dal contesto circostante e in molti Paesi rappresentano uno strumento per il raggiungimento di interessi particolaristici piuttosto che essere occasione per una più alta circolazione dei giornali, per legittimazione professionale e per il controllo universalistico sui detentori del potere. La strumentalizzazione della corruzione è stata un fenomeno abbastanza diffuso nei Paesi dell'Est Europa in uscita dall'esperienza sovietica dopo il 1989. Nella stessa Russia, fenomeni simili sono etichettati sotto il termine "blat", quando accuse di corruzione o di altri comportamenti illegali vengono fatti circolare al solo fine della demolizione dell'avversario. "La strumentalizzazione della corruzione" si riferisce, in altre parole, all'uso strategico che si fa, nell'ambito della competizione politica ed economica, di accuse di corruzione al fine di conseguire vantaggi di posizione. Tali accuse vengono esasperate, mosse e gestite nel dibattito pubblico in modo da travalicare l'ambito esclusivamente giudiziario della loro presunta sede.

Infine, occorre sottolineare come, in alcuni casi, a essere strumentalizzati non sono solo i casi di corruzione ma possono esserlo anche le iniziative di anticorruzione (leggi, policies, iniziative) quando queste vengono proposte principalmente con obiettivi di parte. La strumentalizzazione dell'anticorruzione si identifica nella proprietà della issue, esaltata a fini di costruzione del consenso, come può accadere in particolare nei periodi di campagna elettorale.

Per concludere, quando il racconto dei fenomeni corruttivi e delle iniziative anticorruzione è strumentalizzato per fini particolaristici viene meno l'obiettivo del giornalismo di contribuire a formare un cittadino informato, privilegiando la volontà di intervenire nel processo decisionale in difesa di interessi di parte sia politici sia economici.

Principali riferimenti bibliografici

Ledeneva A. (2015), *How Russia Really Works. The Informal Practices that Shaped Post Soviet Politics and Business*, Cornell University Press, Ithaca, Londra.

- Milojevic A. & Krstic A. (2016), "Hierarchy of influences on transitional journalism. Corrupting relationships between political, economic and media elites", *European Journal of Communication*, 33(1), pp. 37-57.
- Mazzoni M., Stanziano A. & Recchi L. (2017), "Rappresentazione e percezione della corruzione in Italia. Verso una strumentalizzazione del fenomeno", in *Comunicazione Politica*, 1, pp. 99-118.

Scandali e corruzione

Negli ultimi decenni, la politica italiana è stata frequentemente scossa da scandali di corruzione, al punto che questo fenomeno è ormai percepito da molti come una componente inevitabile del dibattito pubblico. Ciò evidenzia una stretta connessione tra scandali e corruzione, soprattutto nel contesto della corruzione politica.

Il legame tra scandali e corruzione emerge con prepotenza soprattutto nei casi che coinvolgono figure di alto rango, come ministri, sottosegretari o altri politici influenti. Non passa molto tempo senza che un nuovo caso di corruzione domini le prime pagine dei giornali, mettendo in luce episodi di malaffare che, altrimenti, potrebbero rimanere nascosti. Non è un caso che una voce autonoma di questo glossario, curata da Marco Mazzoni, sia stata dedicata interamente proprio a uno scandalo: Tangentopoli. Un evento con una magnitudo e un impatto così profondi e duraturi sul sistema politico da essere considerato lo spartiacque tra la Prima e la Seconda Repubblica italiana. Lo scandalo, dunque, svolge un ruolo centrale nel contesto della corruzione, rivelandosi l'evento che, nella maggior parte dei casi, porta alla luce episodi di malaffare. Grazie a esso, l'opinione pubblica viene a conoscenza di episodi di corruzione, suscitando interesse e fornendo ai media ragioni concrete per occuparsene. Spesso, è proprio lo scandalo a generare le conseguenze più rilevanti di un caso di corruzione: l'esplosione mediatica accende i riflettori su un determinato episodio, anticipando e talvolta sostituendosi a meccanismi punitivi previsti dal diritto penale.

Per i motivi sopra elencati, sia in letteratura che nel senso comune, agli scandali è attribuita una vera e propria funzione sociale, perché la pubblicizzazione di eventi illeciti o moralmente devianti può portare a delle conseguenze "tangibili" e "intangibili" nel sistema politico e sociale. Da una parte, infatti, come anticipato, questi sono in grado di attivare meccanismi sanzionatori nei confronti di politici corrotti o che agiscono contro l'interesse della collettività: delle vere e proprie punizioni "tangibili", come nel caso di dimissioni da cariche pubbliche, delle denunce o arresti. Dall'altra, invece, si rivelano capaci di produrre effetti "intangibili" che interessano la collettività: portando alla luce un determinato comportamento illecito, ristabiliscono in maniera simbolica determinati codici morali, ovvero ribadiscono in maniera implicita ciò che è giusto e ciò che è sbagliato per un determinato contesto sociale

Tuttavia, come suggeriscono numerosi autori che nel tempo si sono occupati di scandali, la loro funzione sociale va affrontata in maniera critica, poiché questi si rivelano fenomeni complessi che talvolta esulano dalla trasgressione vera e propria e possono pertanto innescare conseguenze ambivalenti nella società. Detto in altre parole, non tutti i casi di corruzione si trasformano in scandali e solo una piccola parte dei reati di corruzione raggiunge l'attenzione del pubblico. Inoltre, con il passare del tempo, molti scandali si rivelano infondati, senza veri reati penalmente rilevanti. La loro capacità di indignare dipende dall'interazione tra attori e forze sociali, culturali e politiche, che contribuiscono a modellare l'opinione pubblica. Questo processo evidenzia che la realtà sociale è frutto di negoziazioni e interpretazioni soggettive, più che di questioni legali.

Si potrebbe ipotizzare che quella di scandalo sia una sorta di "qualifica", un'etichetta che l'opinione pubblica attribuisce soltanto ad alcune trasgressioni che violano la morale dominante. Quando scoppia uno scandalo, si avvia un processo di attribuzione di senso nell'opinione pubblica, frutto di una competizione tra diverse posizioni. Da un lato, c'è chi cerca di definire l'evento come scandaloso, dall'altro chi tenta di minimizzarlo o di ribaltare questa definizione attraverso una contro-etichettatura.

Un ruolo chiave in questo processo di "etichettamento" dello scandalo viene giocato dai mass media. A tal proposito, lo studioso americano John B. Thompson ha dato impulso a un nuovo filone di studi che, incentrato sul rapporto tra media e scandali, introduce il concetto di "scandali mediati". Thompson (2000) sostiene che gli scandali contemporanei non possano essere compresi senza tener conto del ruolo cruciale svolto dai media. Poiché nelle società contemporanee i mezzi di comunicazione svolgono un ruolo importante di agenzie di socializzazione, questi non si limitano a riportare gli eventi, ma agiscono come attori fondamentali nel processo di costruzione e amplificazione dello scandalo. I media si rivelano oggi gli strumenti principali attraverso i quali la maggior parte delle persone viene a conoscenza dei casi di corruzione, andando a influire in maniera determinante nella loro percezione. Questi riescono a indirizzare il flusso narrativo verso alcuni *frame*, trasformando un fenomeno complesso come un caso di corruzione in una storia coerente e semplificata.

È proprio da questo carattere "mediato" che nascono i principali limiti alla loro funzione sociale. In particolare, in riferimento al caso italiano, questi limiti derivano prevalentemente da due fattori: da un lato l'esigenza da parte dei giornalisti di competere per l'attenzione del pubblico attraverso il sensazionalismo, la spettacolarizzazione e la personalizzazione delle notizie; dall'altro la "vicinanza" tra i mezzi di comunicazione e le fazioni politiche che da sempre caratterizza il sistema mediatico italiano e rende i media parte integrante dello scontro politico.

Il primo fattore legato alla spettacolarizzazione e personalizzazione emerge, oltre che negli scandali che hanno coinvolto Silvio Berlusconi, anche nei tanti altri

connessi a personaggi meno noti, come ad esempio “Er Batman Fiorito” [si veda Spettacularizzazione e corruzione]. Particolarmente esplicativo si rivela però il caso Rubygate: in quell’occasione la stampa si era concentrata non tanto sulle accuse legali di corruzione, ma su dettagli sensazionalistici legati alle feste ad Arcore, alle ragazze presenti, e alle scene più appetibili per il grande pubblico. Questo ha fatto sì che il crimine passasse in secondo piano, oscurato dal gossip e dalla dimensione personale dello scandalo.

La spettacolarizzazione si accompagna spesso alla partigianeria dei media italiani, che talvolta hanno utilizzato gli scandali come strumenti per promuovere o attaccare figure politiche, contribuendo ad alimentare il conflitto piuttosto che promuovere una riflessione obiettiva sulla corruzione. Un esempio emblematico è il caso della “Villa di Montecarlo”, che ha coinvolto Gianfranco Fini. All’epoca, “Il Giornale” condusse un’inchiesta che arrecò un grave danno alla reputazione di Fini, in un periodo di forti tensioni politiche tra lui e Silvio Berlusconi [si veda Strumentalizzazione e corruzione].

Lo scenario appena descritto mostra in maniera evidente come quello che noi intendiamo per corruzione non sia un qualcosa di oggettivo ma un processo di costruzione sociale dove diversi attori interagiscono per affermare significati. Lo scandalo mediato è un campo di osservazione privilegiato di questo processo, poiché rende evidente la competizione tra attori per imporre una certa interpretazione degli eventi, influenzando così la percezione dell’opinione pubblica. Inoltre, mostra chiaramente come dinamiche esterne, ad esempio le logiche di commercializzazione dei media e la loro partigianeria politica, possano influire sul processo di costruzione sociale, esulando dalla reale gravità dei reati coinvolti.

Principali riferimenti bibliografici

- Adut A. (2008), *On Scandal: Moral Disturbances in Society, Politics and Art*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Allern S. & Pollack E. (a cura di) (2012), *Scandalous! The Mediated Construction of Political Scandals in Four Nordic Countries*, Nordicom, Goteborg.
- Entman R.M. (2012), *Scandal and Silence. Media Responses to Presidential Misconduct*, Polity Press, Cambridge.
- Thompson J.B. (2000), *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*, Polity Press, Cambridge.
- Tumber H. & Waisbord S. (a cura di) (2019), *The Routledge Companion to Media and Scandal*, Abingdon-on-Thames, Routledge.

Media capture

Da qualche tempo a questa parte, il concetto di “media capture” è spesso utilizzato negli studi sui media, negli studi politologici e nelle ricerche sui fenomeni corruttivi. È stato adoperato inizialmente nell’analisi dei sistemi mediali dei Paesi dell’Europa Centro Orientale, quando questi ultimi stavano uscendo dall’influenza sovietica per affacciarsi nel mondo democratico. Utilizzato dapprima per spiegare alcuni fenomeni che interessavano le democrazie in transizione, è stato poi applicato ad altri contesti, prima il Sud America e poi molte democrazie occidentali.

Nell’accezione originaria, “media capture” identifica quelle situazioni in cui governi o interessi consolidati, collegati alla politica, controllano i mass media (televisioni e giornali in primo luogo): li “catturano” per supportare interessi di parte. Era questa la situazione in cui si trovavano molti dei media dei Paesi dell’ex blocco sovietico dopo il 1989: sebbene non si potesse più parlare di censura precedente la pubblicazione di notizie, i media non erano ancora veramente liberi. Al contrario, le forme di controllo da parte del governo sui media, in collaborazione con imprenditori i cui interessi non erano chiaramente dichiarati, che avevano visto nel controllo delle testate giornalistiche con le imprese occasioni di profitto o anche di capacità di orientare il dibattito pubblico e conseguentemente le decisioni politiche, non erano scomparse improvvisamente, ma si erano evolute parallelamente ai cambiamenti nei sistemi mediali. L’espressione “media capture” si riferisce, pertanto, a quelle situazioni e a quei tentativi per cui i mass media diventano strumenti per il raggiungimento di obiettivi particolaristici. Inizialmente, come detto, l’espressione si riferiva a quelle situazioni per cui imprenditori o politici, o anche parti dello Stato riuscivano ad accaparrarsi giornali e televisioni per usarli per scopi personali sia politici sia economici. Queste situazioni riguardano in special modo i Paesi in cui le strutture sociali e gli apparati regolamentari sono deboli o volatili ed è quindi facile acquistare il controllo di mezzi le cui strutture sono in fase di consolidamento. La transizione politica, da regimi autocratici a regimi democratici, e la diffusione delle tecnologie digitali, che si prevedeva avrebbero liberato i media, non lo hanno fatto in maniera automatica come alcuni avevano auspicato.

Nelle nuove democrazie emergenti, i media non erano e spesso non sono liberi da interferenze politiche. Nel campo degli studi sulla corruzione, la “media

capture” si accompagnava, e tutt’ora si accompagna, a un’altra espressione come “*assassination campaign*” per cui la proprietà o il controllo dei mezzi della comunicazione vengono usati per creare e diffondere scandali che servono per denigrare e abbattere avversari e competitori [si veda *Giornalismo watchdog* e *corruzione*]. Per quanto provocatoria, tale definizione indica che la copertura degli scandali risponde spesso a interessi particolaristici dei proprietari dei media e dei loro alleati: si tratta di occasioni per attaccare e distruggere la reputazione dei competitori piuttosto che per farsi paladini della coscienza pubblica alimentando un “controllo di virtù” di cui altri hanno parlato in questo glossario. Altre espressioni sono state via via utilizzate per descrivere situazioni simili a quelle che sono rappresentate come “media capture”. Tra queste, ci limitiamo a ricordare “*party colonisation of media*” secondo cui soggetti organizzati, soprattutto politici, cercano di estrarre risorse principalmente di provenienza statale attraverso la proprietà e il controllo dei media stessi. I media non sono pertanto autonomi e sarebbero alla mercé di diversi tipi di interessi che li portano a perseguire obiettivi diversi che limitano o sostituiscono l’obiettivo del giornalismo di informare i cittadini per metterli nella condizione di partecipare ai processi democratici con consapevolezza.

Più recentemente e con maggiore dettaglio, “media capture” è utilizzato per indicare una mancata o scarsa indipendenza dei media di servizio pubblico e degli enti di regolamentazione dei media da parte della politica e degli apparati statali, l’uso improprio di fondi statali per sovvenzionare le testate giornalistiche attraverso cui influenzare i media per scopi particolaristici e la scarsa garanzia sulla trasparenza della proprietà, per cui l’influenza esercitata non ha una chiara e inequivoca provenienza, e sul pluralismo dei media indispensabili in contesti democratici. È chiaro che se i media sono “catturati” da interessi di parte, contribuiscono alla costruzione sociale dei fenomeni corruttivi con una capacità davvero limitata se non in direzione contraria a quella di alimentare un comune sentire diffuso di condanna di taluni comportamenti corruttivi. Il racconto di casi di corruzione non potrà che essere esso stesso di parte.

Il concetto di “media capture” non è poi privo di ambiguità. È stato applicato a tutti quei tentativi di esercitare influenza sui media sia attraverso la diretta proprietà sia attraverso il controllo delle fonti o altri strumenti spesso ambigui o celati. In questo senso molti studi hanno usato l’idea di “media capture” anche in relazione a diversi contesti di democrazia consolidata, sovrapponendosi in alcuni casi ad altri concetti maggiormente usati dagli studiosi di media, quali ad esempio la partigianeria e la strumentalizzazione dei media. Simili comportamenti, sebbene con caratteristiche parzialmente differenti, secondo diversi autori, non sono una peculiarità dei Paesi del Centro e dell’Est europeo, in quanto l’uso partigiano e strumentale dei media è una pratica diffusa anche in Paesi in cui la democrazia gode di una maggiore e più lunga tradizione, come ad esempio l’Italia [si veda *Strumentalizzazione e corruzione*].

Oltre alla sovrapposizione con altri concetti utilizzati dagli studiosi dei media, un limite di tale approccio è quello di considerare i media come un sistema a sé stante in balia di interessi politici o anche di tipo diverso (“catturato” appunto), senza considerare la loro autonomia e l’interazione con gli altri sistemi sociali che sono influenzati dai media stessi e a loro volta li influenzano, così come non riesce a tenere nella debita considerazione molte delle caratteristiche dell’attuale ecosistema mediale in cui le piattaforme hanno un ruolo determinante. Gli altri lemmi contenuti nella macrocategoria “Media”, a partire da “Agenda building”, possono meglio inquadrare, o meglio integrare le analisi e le riflessioni circa il ruolo dei media nella costruzione sociale della corruzione. “Media capture” è utile ma descrive solo una parte del problema.

È bene ricordare, infine, che, nel tempo, l’uso del concetto di “media capture” è stato esteso a oggetti diversi includendo non più solo le testate giornalistiche riconosciute, sia pubbliche (servizio pubblico) sia private, ma anche le piattaforme digitali e le diverse forme di sovvenzionamento economico che permettono la sopravvivenza delle agenzie che fanno informazione.

Principali riferimenti bibliografici

- Bajomi Lazar P. (2014), *Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe*. Ceu Press, Budapest-New York.
- Dragomir M. (2019), *Media Capture in Europe*, Media Development Investment Fund, New York.
- Mungiu Pippidi A. (2012), “Freedom without impartiality. The vicious circle of media capture”, in P. Gross & K. Jakubovicz (a cura di), *Media Transformations in the Post Communist World: Eastern Europe Torthured Path to Change*, Lexington Books, Lexington.
- Mungiu Pippidi A. (2018), “How Media and Politics Shape Each Other in the New Europe”, in K. Jakubowicz & M. Sukosd (a cura di), *Finding the right Place on the Map*, Intellect, Bristol-Chicago.
- Schiffrin A. (2021) (a cura di), *Media capture. How Money, Platforms and Governments Control the News*, Columbia University Press, New York.

Spettacolarizzazione e corruzione

Se è vero come si dice che “tutto è spettacolo”, la spettacolarizzazione è il sale di qualsiasi racconto mediatico. Volendo definire in maniera sintetica cosa si intende con spettacolarizzazione, possiamo prendere in prestito le parole di Marletti che sostiene come per essa “bisognerebbe intendere l’uso di effetti che colpiscono e stupiscono gli interlocutori; insomma il «parlare o gestire adorno con retorici colori»” (Cepernich, 2014, p. 612). Partendo da questo presupposto, possiamo affermare che la spettacolarizzazione fa riferimento a quel preciso processo per cui il racconto di un fatto o di un evento assume le caratteristiche di uno spettacolo attraverso l’enfasi su alcuni suoi specifici elementi, come i protagonisti della vicenda, la serialità degli accadimenti o l’esaltazione dei particolari più curiosi e talvolta controversi.

Tali logiche non sono di certo nuove nella copertura dei fenomeni corruttivi, né in generale estranee ai processi di *newsmaking* del sistema dei mass media. Infatti, la spettacolarizzazione è da decenni uno degli ingredienti fondamentali delle narrazioni mediatiche, le cui origini sono da rintracciare nell’avvento della televisione privata e nei relativi processi di commercializzazione. È proprio negli anni ’80, infatti, con la nascita della televisione commerciale e la necessità delle reti pubbliche di competere con le nuove reti private, che si osserva un esacerbamento delle dinamiche di spettacolarizzazione. La crescita del mercato pubblicitario spinge i media a porre maggiore attenzione a tutti quei programmi in grado di catturare l’attenzione del pubblico. In Italia, in questo decennio, si assiste all’arrivo della TV privata di Mediaset e anche la RAI, per adattarsi alla nuova competizione, rivede il proprio palinsesto, dando spazio a programmi nuovi come quelli della tv “verità” (la televisione che si proietta verso l’esterno e che ritrae problemi quotidiani e persone comuni) e all’intrattenimento come cifra del proprio linguaggio. Programmi nati verso la fine degli anni ’80 come *Un Giorno in Pretura*, che portava lo sguardo del pubblico tra le aule di tribunale, e *Telefono Giallo*, che permetteva ai telespettatori di partecipare alla conversazione in studio tramite telefonia, sono esempi degli sforzi della RAI di attirare pubblico dopo l’avvento di Mediaset. In questo mercato sempre più competitivo, l’attenzione diviene quindi la merce più preziosa.

Tra gli studiosi che in Italia si sono più occupati di queste dinamiche, spiccano i nomi di Carlo Marletti, Gianpietro Mazzoleni e Anna Sfondini che per analizzare

i meccanismi di mediatizzazione hanno scelto come punto di osservazione il più vasto campo della politica. I loro contributi mettono in luce come quando parliamo di spettacolarizzazione della politica, facciamo riferimento ai tentativi di renderla più attraente per una platea quanto più ampia possibile di individui. È proprio all'interno di questo mercato dell'attenzione [si veda Agenda building e corruzione] che la spettacolarizzazione del dibattito politico si pone alla base del successo di programmi di largo appeal come i talk show televisivi, nei quali esponenti politici si mettono personalmente in gioco per interagire con opinionisti e *celebrities*. Per questo è impossibile parlare di spettacolarizzazione senza richiamare anche i concetti di personalizzazione e drammatizzazione, ingredienti essenziali per la conquista del pubblico. Occorre costruire una storia che coinvolga lo spettatore concentrando l'attenzione sugli attori (i politici su tutti) implicati nelle vicende che si raccontano. Le storie personali, gli aspetti privati ancor più di quelli pubblici di un personaggio sono parte essenziale della drammatizzazione e più particolari si rintracciano, tanto più la storia attirerà pubblico.

In queste dinamiche, la corruzione si identifica come la notizia perfetta a essere plasmata secondo le logiche della spettacolarizzazione: c'è un fatto illecito (di corruzione), ci sono i cattivi (i corrotti e i corruttori, coloro che traggono guadagno dallo scambio), ma ci sono anche i buoni (le vittime cioè della corruzione, spesso gli stessi cittadini avulsi dal sistema di corruzione). Di frequente, ci sono anche i particolari "succosi" della vicenda che si prestano perfettamente ai meccanismi di drammatizzazione (soldi utilizzati per l'acquisto di oggetti di lusso, cene in compagnia dell'amante o vacanze in luoghi esotici). Emblematico può essere a questo proposito il caso dell'ex capogruppo dell'allora Popolo della Libertà alla Regione Lazio Franco Fiorito, accusato nel 2012 di utilizzo improprio dei fondi regionali destinati all'attività politica dei gruppi consiliari. Tra cene a base di ostriche e viaggi su costose Harley Davidson, Fiorito detto "Er Batman", si è presto identificato come il "perfetto cattivo" nella spettacolare narrazione di un caso di corruzione.

In un panorama mediatico in cui le notizie sono oggetto di competizione, gli scandali di corruzione diventano quindi un prodotto ad alta godibilità, un mezzo con cui le redazioni cercano di catturare l'attenzione di lettori e spettatori. Tuttavia, in Italia abbiamo un esempio di scandalo corruttivo di ben più notevole rilievo pubblico che fu travolto dal fenomeno della spettacolarizzazione mediatica: il caso Tangentopoli degli anni '90, scoppiato quando la commercializzazione è ormai logica imprescindibile della televisione [si veda Tangentopoli]. I talk show ospitavano un pubblico che non esitava a lanciarsi contro i politici corrotti, mentre i quotidiani impiegavano titoli scandalistici e accusatori per alimentare un attacco esteso all'intera classe politica, spesso sulla base delle indiscrezioni che arrivano di volta in volta dalle file di giornalisti appostati davanti al Tribunale di Milano. Gli stessi termini che utilizziamo ancora oggi per parlare dello scandalo giudiziario (Mani Pulite e Tangentopoli) guadagnarono popolarità grazie al loro consistente

utilizzo da parte dei giornalisti dell'epoca. La grande narrazione che si creò intorno a Tangentopoli non si spiega solo con la gravità degli eventi corruttivi, ma anche con la sapiente mediatizzazione del fenomeno. Televisioni e giornali, intuendo il potenziale drammatico e spettacolare della vicenda, hanno saputo coinvolgere attivamente il pubblico, trasformando lo scambio di mazzette e tangenti in un vero e proprio reality show politico, in cui i cittadini sono stati invitati a partecipare attivamente al giudizio sui propri rappresentanti.

Ma la commercializzazione dei media ha spinto in questi anni il rapporto tra corruzione e spettacolarizzazione anche in altre direzioni. Il connubio tra informazione e intrattenimento (*info-tainment*), che caratterizza ormai tante trasmissioni televisive e fasce orarie diverse, rappresenta un incentivo anche a cercare notizie, personaggi e storie che costituiscano occasione di novità motivando la curiosità del telespettatore. È a questa dinamica che rispondono programmi come *Striscia la notizia* o *Le Iene*, che in questi decenni hanno registrato grande successo di pubblico utilizzando anche piccoli casi di corruzione (di cosiddetta *petty corruption*) per denunciare le storture della società italiana con uno stile comico e irriverente. Molti ricorderanno le immagini, registrate dalle due trasmissioni, di dipendenti pubblici (alcuni in mutande, altri in pigiama) intenti a timbrare il cartellino e uscire dal luogo di lavoro per dedicarsi ad altre attività. La spettacolarizzazione della corruzione operata dai programmi di infotainment trasforma gli eventi di *petty corruption* in un melodramma, semplificando la complessità dei casi attraverso l'uso dello *storytelling*: i personaggi e i fatti narrati si piegano alle formule della satira e della commedia, il linguaggio è urlato e con forti aggettivazioni, connotando con chiarezza avvenimenti e protagonisti e facendo leva sulle emozioni del pubblico a casa.

Tuttavia, in un tale contesto, è importante chiarire che il racconto spettacolarizzato della corruzione può avere due effetti: da una parte può permettere di informare ampie fasce di pubblico che altrimenti non si interesserebbero di questi fatti; dall'altra il rischio intrinseco in questo modo di narrare eventi giudiziari è un'eccessiva banalizzazione dell'atto criminoso e della sua rilevanza pubblica.

Principali riferimenti bibliografici

Cepernich C. (2014), "Carlo Marletti e Gianpietro Mazzoleni rispondono a Cristopher Cepernich", *Comunicazione Politica*, 15(3), pp. 611-622.

Mancini P., Marchetti R. & Mazzoni M. (2024), *Lo spettacolo della corruzione. Tra logiche dei media e politicizzazione*, il Mulino, Bologna.

Marletti C. (2010), *La repubblica dei media: l'Italia dal politichese alla politica iperreale*, il Mulino, Bologna.

Mazzoleni G. & Sfardini A. (2009), *Politica pop: Da 'Porta a porta' a 'L'isola dei famosi'*, il Mulino, Bologna.

- Mazzoleni G. & Schulz W. (1999), "'Mediatization' of politics: A challenge for democracy?", *Political communication*, 16(3), pp. 247-261.
- Thompson J. (2000), *Political scandal: Power and visibility in the media age*, Polity Press, Cambridge, UK.

Storytelling visuale e corruzione

L'espressione "un'immagine vale più di mille parole", sebbene molto usata, trova una piena realizzazione nella rappresentazione visiva della corruzione. Le immagini non si limitano a documentare fatti: attraverso il loro potere evocativo raccontano storie, modellano l'opinione pubblica e cristallizzano momenti storici o scandali in modo indelebile. Rivelano spesso più di quanto possa sembrare a prima vista, offrendo una comprensione profonda della realtà che catturano.

Il visual storytelling, in tal senso, è una tecnica narrativa che utilizza immagini per costruire narrazioni coerenti e persuasive, distinguendosi per il suo impatto emotivo immediato e la capacità di generare associazioni implicite attraverso l'accostamento di immagini e contrasti simbolici. Benché privo di una sintassi visiva formalmente strutturata, il linguaggio delle immagini riesce a evocare connessioni causali e analogie, offrendo un mezzo narrativo alternativo particolarmente efficace nella rappresentazione di fenomeni complessi (Schill, 2012; Mazzoni & Mincigrucci, 2022): la narrazione visiva è in grado di informare e influenzare il pubblico, suscitando emozioni intense come paura, speranza e compassione, che possono finire per orientare comportamenti sociali e politici. Un esempio significativo è rappresentato dalle campagne elettorali, in cui immagini e inquadrature sono strategicamente utilizzate per modellare e manipolare le percezioni degli elettori; pertanto, lo storytelling agisce come un mezzo per "inquadrare le informazioni in modo che siano comprensibili, significative e memorabili" (McLellan, 2006, p. 19). Nel contesto della corruzione, il visual storytelling ha la capacità di tradurre concetti astratti in rappresentazioni visive concrete e prontamente intelligibili. Fotografie che ritraggono politici immersi nello sfarzo o implicati in abusi di potere divengono forti simboli narrativi, capaci di alludere a pratiche di nepotismo o favoritismo senza necessità di esplicite verbalizzazioni. Tale approccio si inserisce nella prospettiva della "democrazia oculare" (Green, 2010), secondo cui le narrazioni politiche fanno sempre più leva sulla capacità evocativa delle immagini e sull'osservabilità dei comportamenti, attribuendo loro una funzione importante nella modellazione dell'opinione pubblica. Alcune immagini storiche, divenute iconiche, hanno contribuito a costruire e mediatizzare il racconto della corruzione in Italia, lasciando un'impronta nell'immaginario collettivo. Un esempio emble-

matico è offerto dall'assalto simbolico a Bettino Craxi davanti all'Hotel Raphael a Roma, il 30 aprile 1993. Le immagini di Craxi, circondato da una folla inferocita che lo bersaglia con monetine, costituiscono una narrazione visiva potente e stratificata, capace di condensare emozioni, giudizi morali e dinamiche di potere in un singolo frame (l'inquadratura fotografica o il momento isolato di un evento, la cornice visiva che attribuisce significato e orienta l'interpretazione dello spettatore). Trattandosi di un mezzo diverso dalla parola, più emotivo, diretto e funzionale alla narrazione di un evento, la scena offre molteplici livelli di analisi. Da un lato, l'atto di lanciare monetine non è solo una manifestazione di protesta, ma un gesto simbolico che comunica il rifiuto della corruzione sistemica e della figura di Craxi come emblema del potere politico percepito come predatorio. Dall'altro, la postura dell'ex Presidente del Consiglio, che cerca di mantenere un'apparente compostezza tra spintoni e insulti, amplifica il dramma dello scontro tra élite e popolo. Visivamente, l'immagine è caratterizzata da un forte contrasto tra l'uomo che incarnava l'autorità, nonché il successo, e la folla, composta da cittadini comuni, simbolo del disincanto e della rabbia popolare verso un'intera classe dirigente. Così, l'elemento visivo non si limita a documentare un evento ma ne amplifica il significato, trasformandolo in una condanna morale ed emotiva. Questo processo ha contribuito a radicare nell'immaginario collettivo l'associazione tra la corruzione politica di Tangentopoli e la responsabilità individuale dei suoi protagonisti.

Analogamente, le fotografie di Roberto Formigoni, ex governatore della Lombardia ritratto durante le sue vacanze "dorate" su yacht di lusso, rappresentano un secondo momento cruciale nello storytelling visuale della corruzione all'italiana. Questi scatti, emersi nel contesto di accuse di corruzione legate a favori e regali – cene in ristoranti stellati, finanziamenti per la sua campagna elettorale, vacanze esclusive ai Caraibi e in altre località esotiche, una villa in Sardegna, tre yacht messi a sua completa disposizione e altre "utilità" a richiesta – danno forma concreta a concetti teorici come l'abuso di potere e il privilegio elitario. Barche, ville, rolex e soldi: il fermo immagine su Formigoni in tenuta informale – canotta fucsia, costume bianco o colorato a righe, con le braccia sui fianchi in atteggiamento rilassato – rappresenta un'iconografia che diventa simbolo di un'esibizione del potere e del lusso, elementi spesso associati agli scandali di corruzione. L'apparente disinvoltura dell'abbigliamento e della posa, in netto contrasto con il ruolo istituzionale ricoperto, rafforza la percezione di uno scollamento tra l'etica pubblica e il comportamento privato, amplificando l'impatto emotivo e interpretativo sugli osservatori. Non si tratta puramente di documentare un comportamento individuale, ma di veicolare una metafora visiva dell'eccesso e della distanza tra l'élite politica e i cittadini comuni, consolidando una trama collettiva di sfiducia e indignazione.

Questi casi evidenziano come le immagini svolgano un ruolo fondamentale nella costruzione sociale e nella mediatizzazione, contribuendo a definire e amplificare il significato attribuito a comportamenti corrotti. Grazie alla loro capacità

di sintetizzare concetti complessi e suscitare reazioni emotive [si veda Spettacolarizzazione e corruzione], queste fotografie dimostrano il potenziale del visual storytelling nel modellare l'immaginario collettivo e catalizzare giudizi morali e mobilitazioni sociali che ridefiniscono il rapporto tra cittadini e istituzioni, consentendo di "figurarsi" ciò che viene narrato: fatti, eventi lontani e spesso difficili da comprendere o "immaginare" (Mutti, 2024). Osservare un'immagine permette di acquisire nuove informazioni o prospettive e di scoprire aspetti precedentemente ignorati, raggiungendo una comprensione spesso paragonabile a quella derivante dalla lettura di un testo. Ciò si rivela in sintonia con la teoria di Barthes (1957), secondo cui un'immagine funge da specchio e crea un legame emotivo con il pubblico. Tuttavia, questo processo non è neutrale bensì riflette e rinforza ideologie dominanti. Nel giornalismo investigativo sulla corruzione, reportage visivi e documentari – Inside Job sul sistema finanziario, Mani Pulite, 1992 e reportage sulla criminalità organizzata – amplificano la portata degli eventi, trasformandoli in strumenti di consapevolezza e attivismo. Un esempio interessante è offerto dalla narrazione cinematografica. Mentre reportage e documentari si concentrano su eventi reali per sensibilizzare e promuovere il cambiamento, opere di finzione come il film *Benvenuto Presidente!* di Riccardo Milani adottano un approccio satirico per evidenziare il divario tra valori morali e logiche di potere corrotte (Gipponi, 2013). La storia di Peppino Garibaldi, un bibliotecario accidentalmente eletto Presidente della Repubblica interpretato da Claudio Bisio, utilizza un linguaggio visivo per sottolineare la distanza tra il mondo della gente comune e quello della politica. Attraverso un contrasto simbolico tra gli spazi naturali e aperti del piccolo paese di Peppino e gli interni austeri e imponenti del Quirinale, il film costruisce una metafora che rende evidente la separazione tra valori morali condivisi e logiche di potere corrotte. La ripresa del viaggio del protagonista dalle montagne piemontesi a Roma, in particolare, è un elemento narrativo centrale che evidenzia la transizione verso un contesto politico percepito come una "terra straniera" regolata da codici e comportamenti incomprensibili per il cittadino comune. Questa distanza è rafforzata dall'aspetto visivo che gioca sull'abisso simbolico e morale tra il protagonista e i rappresentanti dei partiti, caratterizzati da una naturale inclinazione per la corruzione. La contrapposizione tra i personaggi – con Peppino rappresentato come un simbolo di purezza e integrità posto in opposizione a un trio di politici caricaturali e moralmente compromessi – serve a rendere accessibile la critica al sistema. Sebbene il tono farsesco attenui la complessità della riflessione, questa raffigurazione permette al pubblico di identificare visivamente la corruzione come un elemento sistemico. Il finale, con Peppino che si dimette, suggerisce una riconciliazione tra idealismo e pragmatismo, lasciando intravedere la possibilità di un sistema politico meno disonesto.

Gli esempi di narrazione visiva citati dimostrano come il visual storytelling, anche in contesti di finzione, possa diventare un potente strumento di critica alla

corruzione, mettendo in luce le tensioni tra cittadini e istituzioni. Così facendo, alimenta un immaginario collettivo capace di stimolare riflessioni profonde su potere e moralità.

Principali riferimenti bibliografici

- Gipponi E. (2013), “Viva la libertà, Benvenuto Presidente! Lo spettacolo allo specchio”, *Comunicazione politica*, pp. 285-289.
- Green J.E. (2010), *The eyes of the people: Democracy in an age of spectatorship*, Oxford University Press, Oxford.
- Mazzoni M. & Mincigrucci R. (2022), “Storytelling through images: how leaders managed their visual communication on Facebook during the 2019 European election campaign”, *Journal for Cultural Research*, 26(3-4), pp. 221-243.
- McLellan H. (2006), “Corporate storytelling perspectives”, *The Journal for Quality and Participation*, 29(1), pp. 17-20.
- Mutti A. (2024), “Il giornalismo attraverso le immagini. Cosa aggiungono le foto alle notizie, quando sono troppo forti per essere pubblicate, e quando non si può fare a meno di mostrarle”, Intervento al corso *Dieci lezioni sul giornalismo* promosso dal Post, 26 novembre 2024.
- Schill D. (2012), “The visual image and the political image: A review of visual communication research in the field of political communication”, *Review of Communication*, 12(2), pp. 118-142.

Polarizzazione e corruzione

Il termine “polarizzazione”, e il riferimento al concetto di “polarizzazione politica”, nell’ultimo decennio hanno avuto particolare fortuna a livello globale, tanto nel dibattito accademico quanto nei discorsi mediali. Si tratta però di un concetto ombrello, che evoca uno spettro ampio di dinamiche politiche e sociali, e spesso viene utilizzato in maniera ambigua. Per poter provare a mettere in relazione il concetto (e il fenomeno) della polarizzazione politica con quello della corruzione è necessario pertanto prima provare a delineare, per quanto in maniera schematica, i vari significati che a esso sono stati dati.

In primo luogo, è importante sottolineare come la polarizzazione politica sia stata studiata e descritta in termini dinamici, ovvero come un processo che si manifesta nell’arco di un lasso di tempo, breve o lungo che sia. Questo processo può riguardare singoli individui o interi gruppi sociali e indica un allontanamento, uno spostamento verso posizioni estreme in uno spettro che può essere identificato in termini ideologici, valoriali, sostanziali o emotivi. Tale spostamento può essere unilaterale, quando un singolo individuo o gruppo si estremizza, oppure bilaterale/multilaterale nel momento in cui due o più soggetti, individuali o collettivi, si allontanano significativamente (Wojcieszak, 2016).

Gli studiosi hanno analizzato come queste dinamiche possano coinvolgere sia le élite (politiche e mediali) quanto i cittadini. Per quanto riguarda le élite politiche, nel contesto americano, storicamente caratterizzato dalla presenza anche di iniziative legislative bipartisan, il fenomeno della polarizzazione è stato descritto in termini di allargamento delle fratture politiche con il conseguente compattamento dei gruppi e indisponibilità alla collaborazione (Fiorina & Abrams, 2012). Nei contesti multipartitici e/o storicamente caratterizzati da una forte connotazione ideologica dello spazio politico, come ad esempio quello italiano, la polarizzazione delle élite politiche è invece stata spesso studiata in termini di estremizzazione delle posizioni su questioni rilevanti o associata a una degenerazione del dibattito politico in termini incivili (Mancini, 2013).

La cornice della polarizzazione ha trovato una sua declinazione anche nello studio delle élite mediali e più in generale dei sistemi dei media. Sono stati definiti in termini di “pluralismo polarizzato” quei Paesi i cui sistemi mediali sono

caratterizzati da un alto livello di parallelismo tra la linea editoriale dei media e le posizioni degli attori politici. In un contesto di questo tipo, la partisanship dei media è molto forte e, in presenza di una forte conflittualità tra gli attori politici, lo spazio mediale può pertanto assumere una forma fortemente polarizzata (Hallin & Mancini, 2004). Dinamiche di polarizzazione dei media sono state descritte anche al di fuori dai sistemi pluralisti polarizzati, questo a conseguenza delle trasformazioni tecnologiche che hanno moltiplicato le opportunità tanto dal lato dell'offerta che da quello della domanda (Iyengar & Han, 2009).

I media sono poi stati considerati nel loro potenziale di agenti di polarizzazione, tanto delle élite politiche quanto dei cittadini. In questo senso, per quanto riguarda gli attori politici, l'idea è che le logiche di funzionamento dei media, premiando la dimensione della contrapposizione e della conflittualità, possano spingere gli attori politici verso posizioni estreme per guadagnare visibilità e attenzione (Mazzoleni & Schulz, 1999). Per quanto riguarda i cittadini, i media possono agire come agenti di polarizzazione nella misura in cui, enfatizzando aspetti conflittuali dello spazio politico, possono indurre la percezione di una grande distanza tra i gruppi, aumentando diffidenza e astio dei cittadini rispetto ai propri outgroup politici. Secondo alcuni studiosi queste dinamiche sarebbero state fortemente rafforzate dalla crescente centralità dei media digitali negli ecosistemi dell'informazione (Tucker, 2018). Chi sostiene questa teoria afferma che i media digitali favoriscono ulteriormente la balcanizzazione dei consumi mediali, massimizzando le possibilità di esposizione e interazione esclusivamente con contenuti coerenti con le proprie posizioni politiche. Questo, attraverso dinamiche cognitive guidate dai bias di conferma, porterebbe gli individui a spostarsi progressivamente verso posizioni politiche estreme (Sunstein, 2018). Al contrario, altri studi suggeriscono che i media digitali, consentendo la creazione e il mantenimento di network di relazione più ampi ed eterogenei, favoriscono l'incontro, anche accidentale, con opinioni e soggetti con cui si trovano in disaccordo, riducendo la segregazione ideologica e la diffidenza verso gli outgroup (Barberá et al., 2015).

Quali forme può poi assumere la polarizzazione che caratterizza le attitudini politiche dei cittadini? Da questo punto di vista, gli studiosi hanno considerato tre dimensioni. Si parla di "polarizzazione ideologica" quando le identificazioni ideologiche della maggior parte dei cittadini si concentrano agli estremi dello spettro politico (Fiorina & Abrams, 2008). Si definisce invece polarizzazione sulle issue, o "*issue polarization*", quella situazione in cui i cittadini assumono posizioni sempre più distanti su temi politici specifici come, ad esempio, l'immigrazione o i diritti civili (Garner & Palmer, 2011). Infine, si parla di "polarizzazione affettiva" quando si sviluppa tra i cittadini un diffuso sentimento di intolleranza, rabbia e indisponibilità alla relazione nei confronti dei rappresentanti e degli elettori dei partiti diversi da quello che si sostiene o, più in generale, degli outgroup (Iyengar et al., 2019).

Una volta definito il perimetro entro cui è stata studiata la polarizzazione politica, si può considerare in che modo essa sia stata messa in relazione con la corru-

zione, soprattutto per gli aspetti che riguardano media e comunicazione. Da questo punto di vista è possibile individuare almeno tre traiettorie. Il primo ambito ha a che vedere con la politicizzazione della copertura giornalistica di episodi di corruzione, soprattutto quando essi riguardano attori politici. Diversi autori in questo senso (Mancini et al., 2016) hanno sottolineato come la presenza di un forte parallelismo politico nel sistema dei media e la conseguente strumentalizzazione dell'informazione giornalistica spesso determinino una forte politicizzazione del racconto di episodi corruttivi che, a sua volta, può determinare forme di indignazione alternata, a seconda dell'orientamento politico dei protagonisti della vicenda. Similmente, in un contesto polarizzato, i cittadini avrebbero reazioni più o meno forti a seconda di chi sia coinvolto negli scandali. Si tratta di un fenomeno che potrebbe essere definito in termini di polarizzazione dell'indignazione rispetto alla corruzione.

Un secondo ambito di sovrapposizione è stato individuato da quegli studiosi che hanno considerato se l'esistenza di forme di polarizzazione possa facilitare o inibire fenomeni corruttivi. Da questo punto di vista, secondo alcuni autori, la polarizzazione delle élite può determinare una maggiore percezione del rischio di fenomeni corruttivi, incentivando a monitorare attentamente e denunciare pubblicamente pratiche corruttive a opera degli oppositori politici al governo (Brown et al., 2011). Altri studiosi hanno invece considerato questa relazione da un differente punto di vista, arrivando a conclusioni opposte: la polarizzazione delle élite politiche porterebbe con sé inefficienze nella gestione degli interessi pubblici e questo creerebbe un terreno fertile per lo sviluppo di fenomeni di corruzione (Apergis & Pinar, 2023).

Un terzo ambito, più vicino a un approccio antropologico al concetto di corruzione, è quello che considera in qualche modo corruzione e polarizzazione (almeno in alcune forme più estreme) come intrinsecamente collegate. Questa visione presuppone una definizione di corruzione che non si limiti alla dimensione economica, ma si allarghi a una prospettiva culturale e arrivi a includere l'erosione dei principi etici, morali e di convivenza sociale che caratterizzano una comunità. In questo senso, le forme di intolleranza nei confronti della diversità, attacco violento degli oppositori, utilizzo di linguaggi d'odio nel discorso politico e in quello mediale che spesso caratterizzano le manifestazioni della polarizzazione politica nelle sue forme maggiormente disfunzionali possono essere viste anche come manifestazioni di corruzione (Knauff, 2022). Polarizzazione e corruzione, intese in questo modo, sarebbero dunque due facce della stessa medaglia.

Principali riferimenti bibliografici

Apergis N. & Pinar M. (2023), "Corruption and partisan polarization: evidence from the European Union", *Empirical Economics*, 64(1), pp. 277-301.

- Garner A. & Palmer H. (2011), "Polarization and issue consistency over time", *Political Behavior*, 33, pp. 225-246.
- Hallin D.C. & Mancini P. (2004), *Comparing media systems: Three models of media and politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mancini P. (2013), "The Italian public sphere: a case of dramatized polarization", *Journal of Modern Italian Studies*, 18(3), pp. 335-347.
- Mazzoleni G. & Schulz W. (1999), "'Mediatization' of politics: A challenge for democracy?", *Political communication*, 16(3), pp. 247-261.
- Sunstein C. (2018), *#Republic: Divided democracy in the age of social media*, Princeton University Press, Princeton.

Piattaformizzazione dell'informazione e corruzione

L'urgenza di analizzare il rapporto tra corruzione, internet e social media è guidata dall'importanza crescente di questi ultimi nel processo di "piattaformizzazione della società e dell'informazione". Con questo termine si intende un profondo cambiamento nel modo in cui produciamo, consumiamo e distribuiamo le notizie e le informazioni in generale. In sostanza, significa che le piattaforme digitali, come Google, Facebook, X e altre, stanno diventando i principali intermediari tra i produttori di contenuti (giornalisti, blogger, utenti comuni) e i consumatori di informazioni. Il successo di queste piattaforme sta rimodellando il panorama informativo globale e modificando in modo significativo le abitudini di consumo mediale del pubblico. In un ecosistema mediale complesso come quello odierno, le fonti informative si moltiplicano e le fonti informative tradizionali subiscono dei contraccolpi. Gli ultimi dati del Reuters Institute (Newman et al., 2024) mostrano un cambiamento nelle modalità con cui gli utenti preferiscono accedere all'informazione professionale online. Invece di utilizzare i siti ufficiali delle testate o motori di ricerca come Google, le notizie arrivano direttamente agli utenti tramite i loro profili sulle diverse piattaforme social. Ciò implica che gli utenti, soprattutto i più giovani, cercano e ricevono informazioni nei contesti in cui si sentono a proprio agio, luoghi che frequentano non solo per informarsi ma anche per svagarsi.

Gli studi condotti fino a oggi, sebbene limitati, suggeriscono che internet e i social media offrono ai cittadini comuni l'opportunità di assumere un ruolo attivo nella lotta contro la corruzione. In base a questi studi, attraverso i social media i cittadini possono sostenere il contrasto alla corruzione poiché la vasta diffusione degli utenti online assicura un pubblico più ampio alle vittime di corruzione. Inoltre, le persone potrebbero sentirsi maggiormente motivate ad agire grazie alla possibilità di supportare i membri delle proprie reti sociali. Indubbiamente, la possibilità di diffondere informazioni sul web senza elevati costi di accesso ha esteso e diversificato il numero di soggetti in grado di creare e condividere contenuti, inclusi casi di corruzione, rendendo l'informazione più competitiva e permettendo la visibilità di vicende di corruzione che altrimenti non avrebbero trovato spazio sulle testate tradizionali. Tuttavia, questo approccio resta limitato e presenta diverse criticità

nel cogliere appieno il ruolo che internet e i social media possono effettivamente svolgere nel dibattito pubblico sulla corruzione.

Il limite principale risiede nella sopravvalutazione del ruolo che i cittadini comuni possono realmente svolgere nel contrastare la corruzione attraverso i propri account personali, attribuendo loro un potere sostitutivo rispetto ai media tradizionali, soprattutto quando questi ultimi non riescono a svolgere la loro funzione di controllo [si veda *Giornalismo watchdog e corruzione*]. Questo scenario può essere plausibile in contesti non democratici, dove la limitata libertà di stampa ostacola il lavoro dei giornalisti e delle testate, riducendo le iniziative che il giornalismo può intraprendere contro la corruzione. Tuttavia, è improbabile che accada in contesti democratici, caratterizzati da sistemi mediali più complessi e strutturati. Un secondo limite di questi studi risiede nella visione eccessivamente rigida che contrappone social media e media tradizionali. Spesso, infatti, i social media sono considerati come un'alternativa a giornali, televisione e radio, suggerendo una netta separazione tra i professionisti dell'informazione nei media tradizionali e le fonti "alternative" presenti sui social. Tuttavia, anche sui social media troviamo professionisti dell'informazione che utilizzano queste piattaforme per diffondere notizie provenienti dai media tradizionali. Di conseguenza, quando parliamo di social media, parliamo anche di media tradizionali, poiché i giornalisti sono attivamente presenti su queste piattaforme, attraverso le quali raggiungono il loro pubblico e aumentano la visibilità degli articoli di cui sono autori.

Nell'analizzare il rapporto tra corruzione e social media, è essenziale considerare sia la moltiplicazione e diversificazione degli attori che intervengono su queste piattaforme, sia i fenomeni di polarizzazione che contrappongono visioni differenti su un medesimo tema. Questi fenomeni sono amplificati dalle caratteristiche delle piattaforme stesse (ad esempio, i contenuti più divisivi tendono a ottenere maggiore visibilità tramite like, commenti e condivisioni), che intensificano il processo di politicizzazione delle *issues*, con potenziali esiti contrastanti. Da un lato, quindi, i social media possono contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica e a contrastare la corruzione; dall'altro, possono rivelarsi disfunzionali, esacerbando tendenze già osservate nei media tradizionali, come la strumentalizzazione del tema per scopi politici o economici.

In sintesi, gli studi esistenti tendono, da un lato, a enfatizzare eccessivamente la dimensione relazionale e la produzione di contenuti da parte dei cittadini, rese possibili dalle piattaforme, che potrebbero, in determinate condizioni, facilitare l'emersione di nuovi casi di corruzione o supportare la funzione di controllo sui funzionari pubblici. Dall'altro lato, tendono a sottovalutare la complessità dei social media, riducendoli a una semplice contrapposizione con i media tradizionali. Senza una chiara identificazione degli attori che partecipano al dibattito pubblico sui social media e senza una comprensione approfondita del ruolo delle piattaforme nei contesti democratici e della loro interazione con i media tradizionali, qualsiasi

valutazione sull'impatto dei social media sulla diffusione della corruzione rischia di risultare viziata da un approccio tecno-determinista.

Principali riferimenti bibliografici

- Charron N. & Annoni P. (2021), "What is the influence of news media on people's perception of corruption? Parametric and non-parametric approaches", *Social Indicators Research*, 153(3), pp. 1139-1165.
- Enikolopov R., Petrova M. & Sonin K. (2018), "Social media and corruption", *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(1), pp. 150-174.
- Frolova I., Antonova I., Khamitova L., Zakirova L. & Chukmarova L. (2017), "Studies the Social Media on Corruption Issues through ContentAnalysis", *Revista ESPACIOS*, 38(49), pp. 28-40.
- Goel R.K., Nelson M.A. & Narettta M.A. (2012), "The internet as an indicator of corruption awareness", *European Journal of Political Economy*, 28(1), pp. 64-75.
- Hussain Y. (2014), "Social Media as a Tool for Transparency and Good Governance in the Government of Gilgit-Baltistan, Pakistan", *Crossroads Asia Working Paper Series*, 22.
- Jha C.K. (2020), "Information control, transparency, and social media: Implications for corruption", *Information Resources Management Association, Media Controversy: Breakthroughs in Research and Practice*, IGI Global, Hershey, PA, pp. 399-417.
- Jha C.K. & Sarangi S. (2017), "Does social media reduce corruption?", *Information Economics and Policy*, (39), pp. 60-71.
- Lio M.C., Liu M.C. & Ou Y.P. (2011), "Can the internet reduce corruption? A cross-country study based on dynamic panel data models", *Government Information Quarterly*, (28), pp. 47-53.
- Newman N., Fletcher R., Robertson C.T., Arguedas A.R. & Nielsen R.K. (2024), *Digital News Report 2024*, Reuters Institute, Oxford.
- Van Dijk J., Poell T. & de Waal M. (2019), *Platform Society: Valori pubblici e società connessa*, Guerini scientifica, Milano.
- Yi C. & Hu S. (2022), "Does internet access increase the perception of corruption?", *Crime, Law and Social Change*, 77(3), pp. 275-303.

Disordine informativo e corruzione

La necessità di indagare il tema della disinformazione legata alla corruzione nasce dalla consapevolezza del fatto che si tratta di una questione centrale per la comprensione delle dinamiche politiche e sociali contemporanee, rispetto alle quali il giornalismo gioca un ruolo decisivo quanto complesso. In questo senso, un primo elemento da chiarire è che nel panorama giornalistico contemporaneo, la disinformazione non si limita alle pratiche deliberate di diffusione di notizie false, ma si manifesta, più spesso, mediante forme di distorsione informativa più sottili e di complessa individuazione. Come anticipato con grande lucidità da Giovanni Sartori già alla fine del precedente secolo, non è detto che la manipolazione distorsiva dell'informazione sia deliberata; spesso riflette una deformazione professionale che la rende "meno colpevole, ma anche più pericolosa" (2000, p. 54). Questo passaggio getta luce su una demarcazione che poi diventerà centrale nel dibattito sul disordine informativo, ovvero quella tra "distorsione volontaria" (o intenzionale) e "distorsione involontaria" (non intenzionale).

Nel primo ambito rientrano le tecniche di manipolazione delle notizie – le forme di *disinformation* – che fanno riferimento alla creazione deliberata di contenuti ingannevoli o contraffatti e alla loro intenzionale diffusione nel dibattito pubblico; nel caso della corruzione, tali tecniche possono riguardare la manipolazione di statistiche o dati relativi ad attività di malaffare di politici o funzionari pubblici, la fabbricazione di prove false di corruzione per screditare gli avversari politici, la creazione di teorie del complotto che collegano falsamente individui e organizzazioni a reti di corruzione, e così via. Nell'ambito delle forme di distorsione di tipo involontaria, invece, si fa riferimento, da un lato, ai vincoli organizzativi che governano i processi di produzione giornalistica nonché alle culture professionali e ai contesti nei quali i giornalisti operano; dall'altro, ai vincoli di mercato e, dunque, all'esigenza di intercettare l'attenzione di pubblici sempre più attivi e numerosi – torneremo più avanti su questo aspetto. Questo secondo ambito, che riguarda le forme involontarie di produzione e distribuzione di informazioni false (*misinformation*), nel caso di malefatte di rappresentanti politici o funzionari pubblici, può includere, ad esempio, la propagazione non intenzionale di notizie imprecise o scarsamente accurate su episodi di corruzione oppure di notizie caratterizzate da esagerazioni

rispetto all'entità o all'impatto di atti corruttivi o, ancora, la pubblicazione di scandali sulla corruzione ormai datati ma presentati come se fossero attuali. Guardando a modalità di questo tipo, si coglie con chiarezza che la distorsione è una categoria propria del giornalismo, il quale non può essere considerato come "pura informazione" ma, più precisamente, come "messa in forma delle informazioni". Dalla scelta di *cosa* selezionare e, dunque, quale vicenda portare all'attenzione del pubblico, a *come interpretarla e semplificarla* per renderla più accessibile e comprensibile, è subito evidente che siamo dinanzi a processi nei quali gli elementi distorsivi sono potenzialmente insiti. Ciò chiarito, tanto le forme di vera e propria disinformazione quanto le distorsioni connaturate al giornalismo moderno, alimentano una narrazione falsata della corruzione che influenza significativamente la percezione dei casi da parte dell'opinione pubblica.

In particolare, se si considera la forte trasformazione dello scenario comunicativo contemporaneo, caratterizzato da una moltiplicazione delle fonti informative e da un processo di piattaformaizzazione [si veda Piattaforme di informazione e corruzione] che si è esteso agli stessi contenuti giornalistici, è facilmente intuibile perché si può creare un terreno di coltura ideale per la propagazione di notizie false o distorte sulla corruzione. Innanzitutto, la crisi economica delle testate giornalistiche accresce la competizione per la conquista dell'attenzione dei pubblici, che premia, come è noto, i contenuti sensazionalistici, l'eccentricità, il conflitto e l'aggressività, anche quando questi non riflettono accuratamente la complessità dei casi di corruzione. Titoli clickbait, storie emozionali e narrazioni semplificate su vicende riguardanti attività di corruzione di vario genere attirano più facilmente l'attenzione e l'engagement da parte dei pubblici, creando una dinamica nella quale disinformazione e pratiche giornalistiche si alimentano a vicenda. Nella competizione con le altre fonti informative, per esempio, la ricerca dell'esclusiva e la rincorsa, dunque, ad arrivare primi nel riportare uno scandalo di corruzione, possono portare a una verifica insufficiente delle fonti utilizzate (documenti non verificati, fonti anonime o dichiarazioni fuori contesto possono facilmente trovare spazio nei reportage, creando una base per future distorsioni informative). Altrettanto frequente e da considerare è la tendenza del giornalismo alla semplificazione dei temi; specialmente per i casi di corruzione, che per natura sono complessi e legati a una molteplicità di variabili intervenienti, l'attitudine dei media a ridurli a narrazioni binarie o personalizzate, più accessibili e "vendibili", non solo accresce potenzialmente il disordine informativo ma rende anche più difficile la comprensione (e conoscenza) delle vicende da parte del pubblico.

Quest'analisi sul rapporto tra disordine informativo, corruzione e giornalismo – che esula da qualsiasi pretesa di esaustività – non può, tuttavia, non tenere conto delle potenzialità offerte dagli avanzamenti tecnologici ai professionisti dell'informazione nel facilitare il lavoro di investigazione. Si pensi alle pratiche di fact-checking collaborativo mediante la cooperazione con esperti di data science per

analizzare grandi set di dati o all'uso dell'intelligenza artificiale per il rilevamento di contenuti falsi o distorti. Sempre in tema di corruzione, inoltre, il giornalismo collaborativo transnazionale – per esempio, l'*International Consortium of Investigative Journalists* che ha coordinato centinaia di giornalisti in tutto il mondo per lavorare su inchieste quali i Panama Papers, i Paradise Papers e i FinCEN Files – così come le piattaforme di whistleblowing (tra le più note, GlobaLeaks e WikiLeaks) e, più in generale, l'analisi di big data, hanno portato alla luce scandali di corruzione in ogni parte del mondo, che difficilmente sarebbero potuti emergere senza l'accesso a software di analisi avanzati come quelli attualmente disponibili.

Insomma, è innegabile che i progressi tecnologici abbiano semplificato l'accesso a potenti strumenti di analisi e collaborazione, dando la possibilità anche a piccole redazioni o giornalisti freelance di condurre inchieste su vasta scala. Allo stesso modo, questi avanzamenti hanno aumentato la rapidità e l'efficienza nella raccolta, analisi e diffusione delle informazioni, rendendo più difficile occultare attività di corruzione a livello internazionale. Per concludere, in questo rapporto tra disordine informativo, corruzione e giornalismo, rimane decisivo il ruolo di vigilanza che dovrebbe esercitare quest'ultimo contro la corruzione. Tuttavia, per farlo efficacemente, il giornalismo dovrebbe affrontare con più determinazione le sfide poste dal disordine informativo, adottando e implementando le nuove tecnologie, ma restando saldamente ancorato ai propri principi fondanti di accuratezza, indipendenza e servizio pubblico.

Principali riferimenti bibliografici

- Gans H.J. (1979), *Deciding What's News*, Pantheon Books, New York.
- Sartori G. (2000), *Homo Videns*, Laterza, Roma-Bari.
- Schudson M. (1995), *The Power of News*, Harvard University Press, Cambridge.
- Sorrentino C. & Bianda E. (2013), *Studiare giornalismo. Ambiti, logiche, attori*, Carocci, Roma.
- Wardle, C. & Derakhshan, H. (2017), *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, Council of Europe report DGI(2017)09. <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>.
- Webster J.G. (2014), *The Marketplace of Attention: How Audiences take Shape in a Digital Age*, The Mit Press, Cambridge.

Etica e Diritto

Introduzione

L'attenzione data da tempo al tema dell'etica pubblica dai legislatori nazionali, anche a seguito di importanti sollecitazioni da parte delle organizzazioni internazionali, mostra l'impellente necessità di rafforzare sempre più gli strumenti giuridici atti a contrastare la corruzione in un'ottica soprattutto preventiva, che ne ostacoli il radicarsi e consolidarsi nella società, in considerazione delle gravissime ricadute che il fenomeno corruttivo presenta sul piano economico, politico, morale e, più in generale, rispetto al sentimento di sfiducia nelle istituzioni democratiche. Non da meno, si mostra evidente alla collettività come le conseguenze dei fenomeni corruttivi arrivino a compromettere i diritti fondamentali di ogni singolo individuo, violando il vincolo di solidarietà sociale (art. 2 Cost.).

Le misure di etica pubblica si trovano dunque, come si vedrà, a coincidere largamente con quelle di contrasto della corruzione, con l'obiettivo di favorire l'integrità delle istituzioni pubbliche, riducendo in tal modo il rischio corruttivo all'interno di esse, attraverso l'operato dei propri funzionari.

Prima che nelle sollecitazioni internazionali, il concetto di etica pubblica trova il suo fondamento nei principi costituzionali (artt. 54, 97 e 98 Cost.), dall'interpretazione combinata dei quali è possibile definire l'etica pubblica come l'agire da parte di un pubblico agente nell'esercizio delle funzioni che gli sono state affidate, con disciplina, onore, imparzialità e attraverso un'azione che nel suo complesso si pone al servizio esclusivo della collettività. Rappresenta dunque l'insieme dei principi e delle norme di comportamento corretto che i pubblici agenti devono osservare sia nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, sia nei confronti della collettività.

A fronte dei principi dell'etica pubblica, si pone dunque necessariamente la problematica della corruzione. Per questo motivo la presente sezione richiama unitamente gli ambiti dell'etica e del diritto, ambiti che si presentano indissolubilmente legati nell'analisi dei più rilevanti strumenti giuridici predisposti dall'ordinamento in un'ottica preventiva al fine di contrastare la corruzione e, più in generale, come si vedrà, la c.d. malamministrazione.

Preliminarmente, occorre precisare che quando si parla di corruzione in ambito giuridico, ci si riferisce a una vasta area che comprende una serie di

comportamenti illeciti di soggetti che, curando interessi pubblici o anche privati, operano in contrasto con i propri doveri; in tal senso si può dunque distinguere una corruzione pubblica e una corruzione privata. In questa sede, la trattazione potrà concentrarsi prevalentemente sul primo fenomeno, con riferimento dunque al comportamento illecito di un pubblico funzionario che opera nell'ambito della pubblica amministrazione.

Il primo approccio da considerare, secondo un'evoluzione temporale nella predisposizione degli strumenti giuridici di contrasto alla corruzione, è senza dubbio quello di *tipo repressivo* che si concretizza nella configurazione in ambito penale di una serie di ipotesi di reato alle quali ricondurre taluni comportamenti illeciti: il diritto penale interviene dunque a punire il fatto corruttivo dopo che si è verificato, configurandosi in reato, con un effetto "general preventivo" che dovrebbe fungere da monito per gli altri cittadini e costituire un deterrente a commettere gli stessi crimini.

L'ordinamento italiano, infatti, nel codice penale (già nel Codice Rocco del 1930, e poi, in maniera sempre più ampia, a mezzo delle successive modifiche normative) ha previsto i reati di corruzione (propria e impropria) e di concussione che rappresentano il nucleo forte della repressione del fenomeno, ai quali sono stati in seguito aggiunti, con successive innovazioni legislative (ad es. le novità introdotte dalla c.d. legge Severino, l. n. 190 del 2012, che, oltre a focalizzarsi sul tema della prevenzione della corruzione, ha anche contemplato inasprimenti di pene sul piano sanzionatorio e nuove ipotesi di reato, nonché le novità introdotte nel successivo periodo 2014-15), altri reati di natura corruttiva, strettamente collegati ai primi, che ne ampliano la portata (es. corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, trasferimento a seguito di rinvio a giudizio ecc.).

L'apparato repressivo che si è strutturato negli anni nel nostro ordinamento ha mirato dunque a predisporre un adeguato impianto di norme punitive, sempre più ampio, indispensabile per una efficace strategia di contrasto alla corruzione, come, del resto, è stato chiaramente ribadito e richiesto agli Stati parte dalle convenzioni internazionali in materia. In particolare, la Convenzione Onu di Merida del 2003 (ratificata in Italia con l. n. 116 del 2009), ha posto in capo agli Stati l'obbligo di conferire carattere penale a un gran numero di infrazioni correlate ad atti di corruzione, qualora esse non siano già previste come reati dal diritto interno. Rispetto ad alcuni atti poi, la Convenzione ha addirittura reso l'incriminazione imperativa, mentre agli Stati parte è stata lasciata la possibilità di individuare figure supplementari di infrazione.

In quest'ottica si è assistito, dunque, a un ampliamento del campo di applicazione penale: non solo forme "tradizionali" di corruzione, ma anche altri atti commessi allo scopo di facilitare la corruzione stessa, come ad esempio ostacolare il buon funzionamento della giustizia, la ricettazione o il riciclaggio di proventi

della corruzione, o anche l'istigazione alla corruzione, nel settore pubblico, ma anche con riferimento a quello privato.

L'ampliamento degli strumenti repressivi in ambito penale, con la previsione di più vaste categorie di reati, benché indispensabile e dovuto per assicurare un efficace contrasto della corruzione, ha mostrato ben presto la sua insufficienza, anche nella difficoltà di far emergere una buona parte dei fatti illeciti commessi, considerata la peculiarità del reato corruttivo in sé, strutturato nella forma di un patto e che si presenta senza una vittima concreta.

Sulla scorta di importanti sollecitazioni provenienti nel corso degli anni dalle principali organizzazioni internazionali a mezzo di importanti strumenti convenzionali multilaterali (es. Conv. Ocse, Greco, Conv. Merida, Conv. del Consiglio d'Europa), anche l'ordinamento italiano ha sviluppato la necessità di predisporre un *nuovo sistema di prevenzione* e di contrasto amministrativo della corruzione, da affiancare al tradizionale approccio repressivo che aveva connotato il sistema italiano, mostrandone, tuttavia, con chiarezza i propri limiti (es. esperienza Mani Pulite).

Si sviluppa pertanto il concetto di *prevenzione della corruzione*, declinato come modo di organizzarsi e di agire delle pubbliche amministrazioni, in modo da rendere più difficile e ostacolare a monte il compimento di atti corruttivi da parte di pubblici funzionari. In altre parole, mentre la repressione penale richiede che la magistratura venga dotata di strumenti idonei per il rapido accertamento dei fatti e per una sollecita azione penale (al fine di evitare la prescrizione), intervenendo comunque su un danno che ormai si è prodotto, con le politiche di prevenzione si intende ridurre il *rischio del comportamento corruttivo*, prima del suo concretizzarsi effettivo, nella preminente tutela del pubblico interesse.

Il concetto di prevenzione della corruzione non si esaurisce poi nella predisposizione di strumenti atti a prevenire i soli atti illeciti penalmente rilevanti, ma si espande anche a ricomprendere quell'insieme di misure dirette a contenere e arginare la c.d. *malamministrazione*, contemplando dunque la necessità di prevenire anche comportamenti solamente irregolari o contrastanti con norme disciplinari che fanno prevalere l'interesse particolare, del singolo, rispetto all'interesse della collettività, comportamenti che, se ripetuti nel tempo o semplicemente tollerati, potrebbero successivamente sfociare in un atto illegittimo, penalmente rilevante.

Ne consegue che analizzare il contenuto della prevenzione vuol dire considerare l'ampio spettro delle misure predisposte dall'ordinamento per la riduzione del rischio corruttivo. Caposaldo normativo dal quale partire per l'analisi di tali misure è senza dubbio la legge Severino del 2012 (e i successivi decreti legislativi del governo Monti, adottati sulla base della delega dalla stessa legge conferita). In essa è stato predisposto un impianto non solo repressivo del fenomeno, ma soprattutto preventivo, investendo in primo luogo, con un capovolgimento di prospettiva, sulla necessità che ciascuna amministrazione possa precostituirsi i

giusti “anticorpi”, tramite la previsione di *piani di prevenzione della corruzione* sotto la vigilanza dell’Autorità garante, appositamente istituita. Fulcro della logica di prevenzione di tale impianto normativo è rappresentato, infatti, proprio dal ruolo dell’*Autorità nazionale anticorruzione* (Anac) che opera in sinergia con le singole amministrazioni per la realizzazione di una nuova politica anticorruzione.

Altro punto nodale della nuova strategia è quello di porre in risalto il ruolo dei cittadini come beneficiari dell’azione pubblica, ai quali i pubblici funzionari devono dar conto: ne consegue la centralità del concetto di *trasparenza* e di piena accessibilità agli atti e alle informazioni del settore pubblico. Ultimo aspetto di rilievo del nuovo assetto che si muove secondo una logica di prevenzione si concentra sulle caratteristiche del funzionario pubblico, che nel perseguimento dell’interesse pubblico deve presentarsi come “imparziale”: il concetto di *imparzialità* del pubblico funzionario viene delimitato da una serie di previsioni normative, che, nel loro assetto complessivo, trovano tutte il loro fondamento nei principi della Costituzione repubblicana, e che riguardano, come si avrà modo di approfondire, il conflitto di interessi, l’inconferibilità, l’incompatibilità, l’incandidabilità e quell’insieme di regole di comportamento del pubblico funzionario che confluiscono nei c.d. codici di comportamento che ogni amministrazione deve adottare.

Le misure amministrative previste in tal senso vedremo che si spostano ad accentuare la responsabilità personale del funzionario, con peculiare riferimento alla responsabilità disciplinare, dunque da un punto di vista soggettivo, senza però mai omettere un approccio di prevenzione di tipo complessivo, organizzativo, creando condizioni oggettive che riducano il rischio corruttivo.

Ne consegue dunque che, al di là delle numerose teorie e categorie coniate dalla dottrina (che spesso hanno mal distinto o addirittura sovrapposto i due concetti), la garanzia dell’imparzialità intesa in senso soggettivo debba necessariamente accompagnarsi al principio di integrità: esso non si esaurisce nel solo esercizio imparziale della funzione, ma richiede una serie di ulteriori comportamenti che consentano di definire l’azione amministrativa non solo imparziale, ma anche efficace, efficiente, trasparente, affidabile.

In tal modo l’imparzialità concorre, insieme agli altri principi sopra citati, nel perseguimento dell’integrità della pubblica amministrazione, con il fine ultimo di prevenire i fenomeni corruttivi in essa.

A queste brevi considerazioni introduttive, seguono una serie di lemmi che, nell’ottica di analisi degli strumenti dell’etica e del diritto per il contrasto della corruzione, analizzano sia le misure di repressione della corruzione (corruzione e altre ipotesi di reato), sia, soprattutto, le misure di prevenzione della corruzione sopra richiamate, anche con riferimento alla malamministrazione (trasparenza, imparzialità, integrità, fiducia, etica pubblica, policy anticorruzione, codici di condotta, conflitto di interessi, whistleblowing).

Principali riferimenti bibliografici

Carlioni E. (2023), *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna.

Cantone R. (2017), "Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia", *Diritto penale contemporaneo*.

Merloni F. (2013), "Le misure amministrative di contrasto della corruzione", *Astrid Rassegna*, 18.

Merloni F. & Pirni A. (2021), *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli, Roma.

Maladministration

La più recente evoluzione dei sistemi di prevenzione della corruzione ha ampliato la nozione di corruzione, estendendola non solo ai reati di corruzione contemplati dal codice penale, ma anche a pratiche che, sebbene non costituiscano reato, contribuiscono al malfunzionamento delle pubbliche amministrazioni. In questo secondo caso, gli studiosi definiscono siffatto fenomeno come “maladministration”, ovvero come cattiva amministrazione che, in quanto tale, si contrappone alla buona amministrazione sancita sia dall’ordinamento europeo (art. 41 CEDU) che, seppur non in modo espresso, da quello nazionale (art. 97, comma 2, Cost.). Questa nozione viene sovente accostata, e/o sovrapposta, a quella di corruzione amministrativa, quest’ultima intesa come l’insieme di pratiche corruttive strettamente collegate all’ambito della pubblica amministrazione. Ciò si verifica quando il potere amministrativo non viene esercitato in modo neutrale e imparziale, ma viene utilizzato come strumento per il perseguimento di finalità private o comunque di interessi che non sono esclusivamente orientati all’interesse pubblico.

Secondo una parte della dottrina, i due concetti sarebbero due lati della stessa medaglia, mentre altri definiscono la maladministration come la forma più patologica di corruzione amministrativa.

La maladministration consiste, quindi, in un insieme di atti e decisioni che, sebbene non costituiscano condotte penalmente rilevanti, impediscono il soddisfacimento dell’interesse generale e contribuiscono, inoltre, alla diffusione di pratiche e comportamenti più gravi, che minacciano l’imparzialità e l’efficienza dell’attività amministrativa. Gli episodi di cattiva amministrazione vanno oltre la relazione che si configura nell’ambito della corruzione (modello principale-agente), estendendosi anche a condotte che non sono sempre finalizzate a favorire uno o più interessi secondari rispetto a quello primario, ma includono anche forme di inefficienza, inefficacia e di ingiustificato spreco di mezzi e risorse pubbliche.

A differenza di quanto avviene nel diritto penale, la nozione di cattiva amministrazione di derivazione amministrativistica permette di considerare le condotte che attivano diverse forme di responsabilità o che, addirittura, non danno vita a sanzioni vere e proprie. Tale concetto si fonda, quindi, sull’idea che la corruzione

è soprattutto un fenomeno che ostacola il buon andamento dell'attività amministrativa e non si limita, dunque, all'applicazione del solo criterio di imparzialità.

Così intesa, la *maladministration* comprende al suo interno fenomeni come il conflitto di interessi, il nepotismo [si veda Capitale sociale e familismo amorale], il clientelismo [si veda Clientelismo], il cattivo impiego delle risorse pubbliche, l'assenteismo, l'*overstaffing*, oltre a ritardi e inefficienze varie. Inoltre, altre forme di cattiva amministrazione sono collegate a condotte che si concretizzano, più in generale, nell'impiego distorto della discrezionalità amministrativa, nella dilatazione dei tempi, nell'uso distorto dei dati e delle informazioni e nell'inadempienza delle procedure. Un'altra definizione di *maladministration* è quella che non viene associata all'attività dei singoli funzionari, bensì alla dimensione organizzativa della pubblica amministrazione e che, pertanto, è considerata di tipo istituzionale. Tale teoria individua nella scarsa cultura organizzativa, nell'insufficienza dei controlli e nella mancanza di un'adeguata formazione del personale le principali cause che favoriscono questo tipo di cattiva amministrazione.

Insomma, i comportamenti che generano la cattiva amministrazione non sono necessariamente commessi da funzionari "corrotti", ma anche da coloro che agiscono in modo negligente, incompetente o addirittura intempestivo.

Tutte queste situazioni sono sgradite all'ordinamento e, data la loro ricaduta negativa sull'attività amministrativa e sul fine pubblico, necessitano di un approccio diverso e ulteriore rispetto a quello *ex-post* di carattere punitivo.

La disciplina amministrativistica della prevenzione della corruzione è stata, infatti, adottata con la duplice finalità di prevenire ogni tipo di comportamento corruttivo, ma anche di identificare – mediante la funzione preventiva appunto – quei comportamenti che sfuggono ai controlli classici e dunque alla possibile repressione penale.

Le azioni di *maladministration* rientrano anche nella categoria delle c.d. "buropatologie", ovvero quei modi di agire affetti da disfunzioni che affliggono le organizzazioni complesse e che danno origine a operazioni imperfette. Se le buropatologie possono essere definite come quelle circostanze in cui, nell'ambito dell'esercizio della funzione amministrativa, il personale della pubblica amministrazione predilige un approccio orientato alla propria tutela anziché al bene della propria organizzazione, allora la *maladministration* costituisce una delle più rilevanti conseguenze tramite le quali questi fenomeni possono manifestarsi.

Nell'ordinamento giuridico italiano, non è possibile trovare una definizione di "maladministration" in nessun testo legislativo. Nonostante ciò, la dottrina amministrativistica sostiene l'esistenza di una nozione giuridicamente rilevante, quantunque non espressa, che si può evincere indirettamente da diversi riferimenti normativi e in modo esplicito da alcuni atti di *soft law* e documenti organizzativi adottati nell'ambito delle strategie anticorruzione. Le regole e gli strumenti finalizzati a prevenire e scongiurare l'insorgere di pratiche di cattiva amministrazione

sono molteplici: codici di condotta, misure oggettive di prevenzione della corruzione, garanzie e strumenti di trasparenza amministrativa, regole di efficienza amministrativa (*performance*) e quell'insieme di riferimenti normativi che danno attuazione e seguito alla cosiddetta legge anticorruzione n. 190 del 2012.

Principali riferimenti bibliografici

- Caiden G.E. (1981), "Public maladministration and bureaucratic corruption", *Hong Kong Journal of Public Administration*, 3(1), pp. 56-71.
- Caiden G.E. (2017), "Maladministration revisited", *International Journal of Civil Service Reform and Practice*, 2, 1, pp. 1-20.
- Cassese S. (1992), "«Maladministration» e rimedi", *Il Foro Italiano*, 115, pp. 243-250.
- Merloni F. & Vandelli L. (2010), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione, rimedi*, Passigli, Firenze.
- Cerulli Irelli V. (2010), "Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative", in F. Merloni & L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, pp. 89-108.
- D'Alberti M. (2017), *Il propagarsi della corruzione amministrativa. Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche*, Università degli studi di Roma La Sapienza, Roma, pp. 1-19.
- Hope K.R. (1985), "Politics, bureaucratic corruption, and maladministration in the third world", *International Review of Administrative Sciences*, 51(1), pp. 1-6.
- Mattarella B.G. (2007), *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, il Mulino, Bologna.
- Pinto F. (2018), *Il mito della corruzione. La realtà della malamministrazione*, Aracne, Roma.
- Vandelli L. (2009), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli*, Franco Angeli, Milano.

Trasparenza

Il principio di trasparenza si presenta come il principale pilastro delle strategie di prevenzione della corruzione a partire dalla legge Severino, non solo per quanto concerne la pubblica amministrazione, ma anche più in generale per tutti gli operatori economici, in ambito professionale, bancario finanziario.

Principio la cui rilevanza, tuttavia, emerge già prima delle politiche anticorruzione, per poi consolidarsi con esse, in attuazione del principio democratico e dei principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, al fine di garantire le libertà individuali e collettive, i diritti civili, politici e sociali, come naturale declinazione del diritto a una buona amministrazione (così art. 1, d. lgs. n. 33 del 2013), concorrendo alla realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino.

La stessa interpretazione resa dalla Corte costituzionale declina i principi di pubblicità e trasparenza sia quali corollari del principio democratico, collegandoli a tutti gli aspetti della vita pubblica e istituzionale (art. 1 Cost.), sia quali strumenti che contribuiscono a garantire il buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), nell'ottica di applicare un sistema rigido di prevenzione della corruzione (cfr. Corte cost. sent. n. 20 del 2019).

Anche se il principio di anticorruzione non si esaurisce nella trasparenza, coinvolgendo, come si vedrà, molteplici altri ambiti, i due principi si trovano perfettamente allineati o addirittura coincidenti per molti aspetti garantistici, trovando entrambi il loro fondamento e la loro finalità principale nelle politiche di prevenzione della malamministrazione.

La diffusione di modelli di trasparenza e di diritto all'informazione dei cittadini ha trovato le sue radici in importanti esperienze di regolazione a livello comparato. Prima tra tutte, senza dubbio, è quella statunitense, a partire dal noto *Freedom of Information Act* (FOIA, 1966) che aveva l'obiettivo di aumentare l'*accountability* delle istituzioni pubbliche e che portò, negli anni successivi, a importanti riforme, estendendosi in larga parte degli ordinamenti democratici.

Anche la Convenzione Onu (Merida, 2003) rappresenta un importante precedente nell'elaborazione di principi cardine per le legislazioni nazionali in tema di contrasto alla malamministrazione: oltre alla trasparenza, troviamo il richiamo alla *rule of law*, all'integrità, alla responsabilità, alla buona gestione degli affari.

In particolare la Convenzione presenta una serie di strumenti di trasparenza (intesa come *accountability* e *responsability*), volti a prevenire illeciti in chiave anticorruptiva, soprattutto nell'ottica di *garantire* i diritti di informazione: si fa riferimento a strumenti come la c.d. trasparenza reattiva (su richiesta di informazioni), la trasparenza proattiva (diffusioni di informazioni di interesse pubblico da parte delle istituzioni) e la trasparenza dall'interno (tramite meccanismi come il *whistleblower* [si veda Whistleblowing]).

Passando al piano della legislazione interna, è interessante ripercorrere, seppur brevemente, l'evoluzione della disciplina legislativa in materia, per poter comprendere appieno il concetto di trasparenza e i relativi strumenti previsti dall'ordinamento a tutela della stessa.

Un primo approccio al tema lo ritroviamo nell'ambito della disciplina del procedimento amministrativo, mediante il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti: l'impianto del "giusto procedimento" prevede che i soggetti coinvolti nell'esercizio del potere pubblico ("interessati") devono essere informati dell'avvio di un procedimento che li riguarda e devono poter accedere ai relativi documenti per la tutela dei propri interessi (l. n. 241 del 1990, poi in parte modificata dalla l. n. 15 del 2005). Non si tratta dunque di un controllo diffuso nei confronti dell'operato della PA, ma di uno strumento rivolto a tutelare uno specifico interesse, tramite la garanzia di un diritto di accesso documentale, in un'ottica difensiva.

La successiva evoluzione della disciplina (nel periodo che vede l'adozione del Codice di amministrazione digitale con d. lgs. n. 82 del 2005 e delle c.d. riforme Brunetta del 2009) muta approccio, ponendosi da un punto di vista inverso e puntando a valorizzare il ruolo proattivo delle amministrazioni, tenute a diffondere una serie di informazioni di interesse generale tramite la previsione di obblighi di pubblicazione, diffusione o disponibilità nei siti internet della PA.

Un'influenza decisiva in tal senso è data dalla disciplina in materia di anticorruzione introdotta nel periodo 2012/13. Con la legge anticorruzione (l. 190 del 2012), la trasparenza, intesa come controllo diffuso del cittadino, diventa "principio-argine" alla diffusione dei fenomeni corruttivi, ponendosi come misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione, come dimostrano le competenze, ivi previste, dell'Anac, nonché le previsioni di istituire un unico responsabile e di far confluire i due ambiti in un unico piano (già prima del Piao).

Tale contenuto viene poi specificato nel successivo d. lgs. n. 33 del 2013, denominato appunto "codice della trasparenza", che sancisce, specificando, una serie di obblighi di pubblicazione per le amministrazioni.

Nonostante le critiche ai meccanismi di trasparenza previsti dalle norme sopra ricordate in termini di eccessiva onerosità e di sproporzione rispetto alla tutela della riservatezza, l'evoluzione legislativa in materia ha portato all'adozione del d. lgs. n. 97 del 2016. Pur non modificando di molto il complessivo impianto della legislazione precedente in termini di obblighi di pubblicazione, esso introduce

anche in Italia, sulla scorta delle esperienze internazionali sopra accennate (Foia), la garanzia di “*freedom of information*”, al fine di assicurare un controllo diffuso e generalizzato come strumento più efficace per contrastare la malamministrazione.

In particolare, la norma innovata elabora una definizione più ampia di trasparenza da intendersi come “accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche” (art. 1, d. lgs. n. 33 del 2013, come modificato dall’art. 2, d. lgs. n. 97 del 2016).

Da ultimo, non si può trascurare un breve riferimento allo strumento che maggiormente concretizza e dà corpo a tale nuova definizione, il c.d. accesso civico generalizzato, introdotto, anch’esso, dal d. lgs. n. 97 del 2016: istituto elaborato in un’ottica non solo di anticorruzione, ma anche di partecipazione e *accountability*, giunge in coda, dopo l’accesso documentale e la disponibilità di informazioni on line.

Viene introdotto, affiancandolo, a un altro istituto, già previsto, definito per distinguerlo, accesso civico semplice, che riguarda il diritto di chiunque di richiedere documenti.

Il nuovo istituto stabilisce che: “L’obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti”, come previsti dalla legge (artt. 5 e 5 *bis* d. lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d. lgs. n. 97 del 2016).

La materia ha presentato una certa complessità applicativa che ha richiesto l’intervento sia dell’Anac con apposite linee guida, sia del Dipartimento della Funzione pubblica che, tramite alcune circolari, ha ribadito ed evidenziato la portata anche culturale del nuovo istituto, che consente una partecipazione democratica al dibattito pubblico tramite il diritto di accesso generalizzato di ogni cittadino a prescindere dalla sussistenza di propri specifici interessi coinvolti, a garanzia della trasparenza e dunque della prevenzione della malamministrazione e della corruzione.

Principali riferimenti bibliografici

Bonomo A. (2012), *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall’accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci Editore, Bari.

- Carloni E. (2005), “Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall’accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni”, in *Diritto pubblico*, pp. 573 ss.
- Carloni E. (2009), “La casa di vetro e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa”, in *Diritto pubblico*, pp. 779 ss.
- Carloni E. (2014), “L’amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell’open government”, in *Orizzonti del diritto pubblico*, Maggioli Editore.
- Carloni E. (2022), *Il paradigma trasparenza, Amministrazioni, informazione, democrazia*, il Mulino, Bologna.
- Carloni E. (2023), *L’anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna.
- Carloni E., Ponti B. & Pioggia A. (a cura di) (2021), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all’amministrazione in trasformazione*, Giappichelli, Torino.
- Colapietro C. (a cura di) (2012), *Il diritto di accesso e la commissione per l’accesso ai documenti amministrativi a vent’anni dalla legge n. 241 del 1990*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Cudia C. (2009), “Trasparenza amministrativa e pretesa del cittadino all’informazione”, in *Diritto pubblico*, n. 1, pp. 99 ss.
- Merloni F. (a cura di) (2008), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano.
- Merloni F. (2008), “Trasparenza delle istituzioni e principio democratico”, in Id., *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, pp. 3 ss.
- Gardini G. & Magri M. (a cura di) (2019), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall’introduzione*, Maggioli Editore, Rimini.
- Natalini A. & Vesperini G. (2015), *Il big bang della trasparenza*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Simonati A. (2018), “La ricerca in materia di trasparenza amministrativa: stato dell’arte e prospettive future”, in *Diritto amministrativo*, 2, pp. 311 ss.

Imparzialità

L'imparzialità è un principio importante per tutto il settore pubblico e costituisce una tra le più solide garanzie contro la corruzione. Nell'ordinamento giuridico italiano, il principio di imparzialità è esplicitamente sancito all'art. 97 comma 2 della Costituzione e rappresenta un valore fondamentale per la pubblica amministrazione e, più in generale, per chiunque lavori nel settore pubblico.

Il principio in esame trova applicazione nei confronti dei dipendenti della pubblica amministrazione, dei funzionari politici e di coloro che svolgono funzioni giurisdizionali. Se per il personale della pubblica amministrazione il riferimento è l'art. 97, per i giudici è l'art. 111 Cost. in materia di processi, mentre per i funzionari politici lo si può evincere dal combinato disposto di alcune norme costituzionali e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

In uno Stato democratico, chi serve la cosa pubblica deve agire nell'esclusivo interesse generale e comportarsi in modo imparziale, pertanto, non deve favorire una persona (un interesse) anziché un'altra e non deve nemmeno agire contro qualcuno.

Il principio garantisce la fiducia e la credibilità dell'operato della pubblica amministrazione nel perseguimento dei propri obiettivi. L'imparzialità richiama altri concetti altrettanto importanti, quali quelli di neutralità e obiettività. Le decisioni assunte dai funzionari pubblici devono essere basate su una valutazione oggettiva e imparziale, fondamentale per adottare la scelta migliore.

Il valore giuridico di questo principio si evince dalla tutela degli interessi coinvolti. L'imparzialità che viene richiesta alla pubblica amministrazione è diversa da quella che viene invece rivolta ai giudici: l'amministrazione è chiamata a perseguire l'interesse pubblico ad essa indicato dalla norma e, nel farlo, a confrontarsi con altri interessi pubblici e privati, che devono essere composti in modo che nessuno di essi sia limitato in modo sproporzionato alla finalità ultima che persegue l'amministrazione. I giudici, invece, sono chiamati a un'eguale equidistanza da tutti gli interessi coinvolti nella controversia, dovendo essi risolverla solo applicando la legge.

L'imparzialità richiesta ai funzionari politici non è diversa da quella richiesta ai funzionari amministrativi. Anche i primi debbono infatti comporre gli interessi in gioco in modo imparziale. Non bisogna farsi trarre in inganno dalla circostanza per

cui i politici realizzano un progetto orientato all'idea di società che promuovono. Questo va fatto nei confini definiti dall'ordinamento, ivi compreso il principio di imparzialità. Un importante presidio dell'imparzialità è però quello per cui ai decisori politici sono riservate unicamente le scelte generali, di programmazione e di indirizzo, mentre le decisioni che attuano queste scelte e che toccano direttamente gli interessi di singoli cittadini e cittadine sono di competenza dei funzionari amministrativi. Questo per evitare che la relazione (di interesse) con i singoli elettori possa incidere sulla decisione puntuale.

Al giorno d'oggi, quasi tutti gli ordinamenti giuridici nazionali conferiscono all'imparzialità il valore di principio giuridico, anche se con alcune differenze rispetto al collocamento nelle proprie fonti del diritto: in tanti casi è presente nelle Costituzioni come principio in materia di pubblica amministrazione (Italia, Messico, Sud Africa, Portogallo); in altri casi, è sancito tra i principi che regolano la disciplina del pubblico impiego (Spagna, Francia, Portogallo); in tanti altri casi, invece, lo si rinviene nelle regole sancite nei codici di condotta (Danimarca, Italia, Olanda, Spagna) e, infine, lo si ritrova anche all'interno di testi legislativi che concernono determinate materie (per es. il conflitto di interessi; regolazione dell'attività di lobbying; disciplina delle incompatibilità).

L'imparzialità ha la stessa centralità nei documenti e negli atti che elencano i valori del settore pubblico e che sono affermati sia dalle organizzazioni sovranazionali (come l'Unione Europea) che da quelle internazionali (come l'Onu, l'Ocse e la Banca Mondiale).

Date queste premesse, rimane ancora da capire cosa si intende con "agire in modo imparziale" e, inoltre, in che modo questo principio viene effettivamente promosso e rispettato dagli affidatari di pubbliche funzioni. Il principio di imparzialità è diretta emanazione di altri importanti principi sanciti nella Costituzione italiana, come il principio democratico e il principio di uguaglianza.

Agire in modo imparziale non significa non poter esprimere valutazioni e scelte discrezionali, ma piuttosto ponderare gli interessi e le possibili scelte in modo adeguato. In effetti, secondo questa logica, l'imparzialità si realizza quando il funzionario è in grado di valutare gli interessi e, sulla base della discrezionalità amministrativa, il risultato finale è conforme all'interesse pubblico generale, nonché rispettoso di quelli secondari.

L'imparzialità della pubblica amministrazione, che trova il suo massimo svolgimento nel procedimento amministrativo, si riferisce sia all'attività che all'organizzazione amministrativa e riguarda tutte le fasi del rapporto di lavoro, a partire dal concorso pubblico il cui reclutamento dev'essere, giustappunto, imparziale e neutrale.

Inoltre, la normativa prevede specifiche misure a garanzia dell'imparzialità amministrativa, volte a prevenire influenze esterne che possano compromettere l'integrità del processo decisionale. L'attività amministrativa è imparziale quando

non genera conflitti tra l'interesse primario e quelli secondari (conflitto di interessi) il che comporta l'astensione, ma anche quando non è causa di favoritismi, quando non genera incompatibilità tra un ruolo e l'incarico assunto (incompatibilità, incandidabilità e inconfiribilità) e, ancora, quando non si contravviene a quei divieti che interessano alcune posizioni e incarichi nel passaggio dal settore pubblico a quello privato (pantouflage o revolving doors).

In merito alle norme e alle misure predisposte per garantire questo principio, ogni sistema giuridico stabilisce un insieme di regole, generalmente sancite sia nelle leggi che nei codici di comportamento.

Il rispetto di tale principio non è ritenuto indispensabile solo in relazione al principio di legalità, bensì è altresì importante per la buona amministrazione, in quanto si collega direttamente con l'altro principio costituzionale del buon andamento.

L'imparzialità è, infine, fondamentale per lo sviluppo delle politiche anticorruzione, in quanto le regole che ne derivano costituiscono una condizione necessaria per prevenire i fenomeni corruttivi e garantire comportamenti eticamente adeguati nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Principali riferimenti bibliografici

- Allegretti U. (1965), *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova.
- Barile P. (1965), "Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione", in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, IV, Cedam, Padova.
- Benvenuti F. (1965), *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova.
- Carlone E. (2013), "Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici", *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2, pp. 377-407.
- Cassese S. (1973), *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Cedam, Padova.
- Cerri A. (1973), *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova.
- Merloni F. (2009), "Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione", *Diritto Pubblico*, 15, 1, pp. 57-100.
- Pinelli C. (1994), "Il 'buon andamento' e l'imparzialità dell'amministrazione", in Art. 97-98. *La pubblica amministrazione. Commentario della Costituzione fondato da Branca G. e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli, Bologna-Roma.
- Ponti B. (2012), *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Maggioli Editore, Rimini.
- Satta F. (1989), "Imparzialità della pubblica amministrazione", in *Enciclopedia Giuridica dell'Istituto per l'Enciclopedia Italiana*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.

Integrità pubblica

Integrità è un termine complesso che evoca immediatamente la sfera dei valori e della morale. Questo concetto viene spesso impiegato come sostantivo per descrivere qualcuno o qualcosa che conserva intatta la sua natura originaria. Comunemente, perciò, con tale termine si è soliti definire una cosa solida, inalterata e che si presenta nella sua originaria pienezza costitutiva.

La moralità assume la funzione di prerequisito per l'integrità e consiste nel sottoporsi volontariamente a determinati valori morali che orientano l'agire di una persona. L'integrità personale e il valore morale si implicano a vicenda in una relazione basata su ciò che è giusto o sbagliato, buono o cattivo. Secondo questa concezione, l'integrità rappresenta un meccanismo comportamentale di congruenza tra le azioni e i valori.

Un altro importante collegamento è quello tra l'integrità e l'etica pubblica, in quanto i due termini vengono spesso impiegati come sinonimi l'uno dell'altro. Alla pari di tanti altri concetti, anche quello di integrità è stato accostato, nel corso del tempo, ad alcuni valori che, in parte, ne richiamano altri, come quello di imparzialità, onestà, probità e rettitudine, per un altro verso, invece, esso ha assunto l'accezione di principio e/o concetto giuridico che funge da valore di riferimento per chi lavora nel settore pubblico.

Nella letteratura sull'integrità è possibile distinguere numerose teorie che tentano di definire questo concetto ricorrendo ad altri valori e termini. Una delle prospettive prevalenti è quella che richiama la definizione latina di *integritas*: interezza, pienezza e lealtà. Altre accostano il termine integrità alla responsabilità professionale, mentre alcune prospettive focalizzano l'attenzione su uno o più valori specifici quali l'incorruttibilità, l'onestà, la neutralità e la responsabilità. In particolare, una di queste visioni pone l'integrità in relazione con alcuni tipi di virtù quali la saggezza, la giustizia e la temperanza. L'integrità è anche definita come qualcosa che si concretizza attraverso il coraggio e addirittura con l'eroismo.

Un'ulteriore prospettiva è quella strettamente giuridica, che si basa sul rispetto e la coerenza di chi svolge funzioni pubbliche con le leggi e le regole, con particolare attenzione ai principi costituzionali.

Per poter cogliere il significato del termine nella sua dimensione giuridica, è innanzitutto opportuno chiarire quali sono le differenze esistenti tra l'integrità personale e quella pubblica. La prima ha una valenza "privata", che non ha una portata generale ed è basata sull'essere coerenti con le proprie convinzioni e si traduce nella qualità di essere onesti e di avere forti principi morali; la seconda assume invece un significato più generale e si configura nel momento in cui le funzioni pubbliche vengono affidate a un uomo o una donna e da questo status ne derivano diritti e doveri ben precisi, nonché le modalità di esercizio delle funzioni stesse. Per cui, la prima dimensione è circoscritta alla sfera privata degli individui ed è legata all'accettazione di standard convenzionali che non sono universali e che non hanno valenza legale; nel secondo caso, viceversa, non sono le persone a stabilire quali sono i valori che determinano l'effettività del concetto, bensì sono principi e norme giuridiche ben precisi a farlo. Esiste tuttavia un punto in comune in entrambi i casi: per essere integri, occorre rispettare e riconoscere alcuni valori, norme e principi.

La differenza tra le due dimensioni, privata e pubblica, non è determinata unicamente dal fatto che la seconda possiede valenza giuridica e produce effetti e doveri giuridici, ma anche dalla specificità e oggettività dei principi che la caratterizzano. Sostanzialmente, per un individuo essere integro può significare l'esatto opposto di ciò che significa per un altro individuo. Questo tipo di integrità appare come un ideale normativo che le persone si impegnano a rispettare.

L'integrità nel senso pubblico si basa, invece, su norme ben precise, imposte dall'ordinamento in quanto ritenute essenziali per il corretto svolgimento delle funzioni. In questa accezione, dunque, l'integrità si fonda su una vera e propria standardizzazione dei comportamenti, rispetto ai quali l'etica personale risulta insufficiente per poter soddisfare e garantire la cura dell'interesse pubblico. Questa seconda dimensione deve essere intesa come un processo nel quale il/la funzionario/a considera insieme le regole e i doveri della funzione, l'impegno e le proprie capacità.

La regolazione di questo ambito non è uniforme in tutti gli ordinamenti, dato che in alcuni contesti si predilige un modello orientato ai valori (*value-based*), basato su metodi di formazione e di diffusione della cultura dell'integrità, mentre in altri casi si ricorre a un modello basato sulle regole (*rule-based*), incentrato cioè su norme specifiche per promuovere l'integrità. In alcuni casi vengono adottati modelli misti, mentre in altri le regole di integrità fanno parte della disciplina della prevenzione della corruzione.

Il valore giuridico dell'integrità pubblica si è diffuso maggiormente negli ultimi decenni, soprattutto grazie allo sviluppo delle politiche anticorruzione [si veda Policy anticorruzione e Autorità indipendenti]; al giorno d'oggi, infatti, si parla di anticorruzione congiuntamente ai "sistemi di integrità" e alle "regole di integrità". Sebbene ci sia un forte legame tra corruzione e integrità, è importante sottolineare che "essere integro" non significa solo essere immune da comportamenti che alimentano la corruzione, ma anche promuovere una serie di comportamenti attivi.

L'integrità come principio vero e proprio è presente sia nelle fonti primarie che in quelle secondarie del diritto, nonché in atti di soft regulation. Inoltre, è necessario distinguere l'integrità soggettiva (il personale) da quella organizzativa/istituzionale (per es. un ufficio).

In conclusione, per il personale della pubblica amministrazione agire con integrità non significa solo essere imparziali. Infatti, partendo dalla definizione più comune di integrità come interezza, anche in ambito giuridico è possibile definirla come l'insieme di più principi di etica pubblica (imparzialità, trasparenza, responsabilità) [si veda Etica Pubblica] e di buona amministrazione (buon andamento, performance, risultato). Si può pertanto definire integro quel funzionario che agisce in modo neutrale e responsabile, e che, inoltre, svolge la propria attività e prende le proprie decisioni nel modo più efficiente, efficace e in linea con il buon uso delle risorse impiegate, così da soddisfare, allo stesso tempo, sia le finalità e gli scopi fissati dalla legge che la promozione di quegli atteggiamenti che non sono ricompresi nella legalità sostanziale.

Principali riferimenti bibliografici

- Anechiarico F. (2024), "Integrity (public)", in L. De Sousa & S. Corrado (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 154-157.
- Carloni E. (2022), "Corruzione (prevenzione della)", in B.G. Mattarella & M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, pp. 319-349.
- Cox D., La Caze M. & Levine M.P. (2003), *Integrity and Fragile Self*, Routledge, London.
- Dobel J.P. (1988), "Personal Responsibility and Public Integrity", *Michigan Law Review*, 86, 6, pp. 1450-1465.
- Huberts L. (2018), "Integrity: What it is and Why it is important", *Public Integrity*, 20, pp. 18-32.
- Kirby N. (2020), "An 'Institution-first' Conception of Public Integrity", *British Journal of Political Science*, 51(4), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1620-1635.
- Merloni F. & Pirni A. (2021), *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli editore, Roma.
- Oecd (2017), "Recommendation of the Council on Public Integrity", Paris.
- Montefiore A. & Vines D. (1999), *Integrity in the public and private domains*, Routledge, London.
- Pioggia A. (2022). "Le fasi della disciplina del lavoro pubblico: storia di una trasformazione e di una frattura che forse è possibile ricomporre", 2, *Diritto amministrativo*, pp. 327-357.

Fiducia (Trust, Accountability)

La società chiede ai suoi membri di fidarsi gli uni degli altri, riconoscendo la fiducia come proprio presupposto, o consente loro di fidarsi, individuando nella fiducia un proprio prodotto? Quando parliamo di fiducia, siamo al cospetto di qualcosa che si presta o sfugge alla presa di una qualche razionalità? Perché ci si dovrebbe fidare di altri? Si tratta di questioni che hanno animato un dibattito molto articolato e aprono quesiti di difficile risposta. Ciononostante, in molti parlano della fiducia come del lubrificante invisibile del sistema sociale. Se è così, la corruzione ne è uno dei tradimenti peggiori, perché parassitaria della sua fisiologica fragilità, e cioè che la fiducia è incastonata “tra” incertezza e certezza, sospetto e affidamento, dimensione personale, impersonale e personalistica.

La fiducia non è sinonimo di garanzia o sicurezza, ma ingresso nel rischio della relazione, che porta intrinsecamente con sé la possibilità del tradimento e dell’abuso, pur dentro confini di credibilità legati a conoscenza, competenza, coerenza valoriale. Ma questo spazio non saturabile può divenire terreno di possibile insediamento corruttivo. Quel che in questo piccolo spazio si cercherà di fare è mettere in luce come la fiducia possa conservare il suo ruolo generativo di socialità ed evitare la propria stessa corruzione se siamo disposti a riconoscerle un’anteriorità e identificarne un’identità, cioè a vedere in essa una matrice della relazionalità e al contempo un bene relazionale.

Luhmann sostiene che senza fiducia saremmo ingabbiati in una sorta di allucinazione che ci paralizza, non potendo neppure scendere dal letto, sottolineando così l’onnipervasività della fiducia, essenziale e invisibile nella vita quotidiana, alla radice non solo del convivere, persino dell’essistere. Sennett si interroga se la fiducia rischia di renderci troppo docili in un mondo per natura ostico e se sia un mero appello moralistico o qualcosa d’altro, un rimedio occasionale o una prestazione supererogatoria. Si tratta di due autori che esplicitano la questione della natura della fiducia, in merito al suo statuto ontologico e al suo ruolo sociale. Si può dire che la fiducia sia la postura non consapevole ma fisiologica del nostro essere al mondo, perché senza fiducia saremmo schiacciati dal sospetto? Si può sostenere che la fiducia non sia ciò a cui ci appelliamo in uno spirito di buone intenzioni, quanto piuttosto ciò

che favorisce la costruzione di relazioni sociali libere e responsabili? Tra tali domande si gioca il riconoscimento del suo valore.

Su questo sfondo si collocano almeno altri due piani: le forme della fiducia e il suo statuto cognitivo.

Mutti aiuta a declinare il primo, distinguendo tra fiducia personale o interpersonale (il destinatario delle aspettative positive è un attore individuale, in una relazione ego/alter che domanda un surplus di indagine di credibilità); fiducia sistemica o impersonale (il soggetto è istituzionale e/o collettivo e fornisce delle garanzie sul suo “funzionamento” in linea con le aspettative); fiducia autoreferenziale (la dimensione autoriflessiva della fiducia in se stessi). Le parole di Simmel – chi sa completamente non ha bisogno di fidarsi, chi non sa affatto non può ragionevolmente fidarsi – invitano a riflettere sul fatto che la fiducia chiede uno spazio proprio tra completa ignoranza e totale conoscenza, sostituendo l’incertezza con una riduzione della complessità legata all’aspettativa. Resta, a tal proposito, scrive di una fiducia continuamente sospesa tra dimensione spontanea e sua continua regolazione, tra irragionevole rinuncia al sé e razionale calcolo costi/benefici.

Questa soglia predispone “naturalmente” la fiducia al tradimento, inclusa la corruzione, nella misura in cui ogni relazione di fiducia non riesce a (forse non può) raggiungere una trasparenza assoluta e porta con sé un tratto drammatico: fidarsi è vitale, perché l’assenza di fiducia sembra spegnere le nostre esistenze, ma l’investimento nella fiducia comporta dei rischi, implica un azzardo. La fiducia invoca che la responsabilità non abdichi alla trasparenza assoluta, che ne è la sua cancellazione. Cerchiamo fiducia ma viviamo immersi nella diffidenza. Si potrebbe racchiudere in questo paradosso una delle cifre della nostra società della saturazione, in cui ritroviamo tre aspetti in relazione al possibile intreccio tra fiducia e corruzione.

Innanzitutto, il legame tra privatizzazione del pubblico (estroflessione della propria intimità attraverso la confessione pubblica), personalizzazione del politico (personalità che si impongono sui temi) e politicizzazione della sfera privata (grandi temi pubblici vincolati alla vita privata), che fa da incubatore a una sfiducia verso la dimensione pubblica e ad un affidamento cieco alla personalità del singolo. La personalizzazione che diviene richiesta ad personam, pervertendo la fiducia in affidamento personalistico, presta il fianco alla corruzione.

In secondo luogo, il nesso tra pretesa di sicurezza e predittività. Viviamo un’aspettativa socialmente costruita di protezione molto elevata, che stona con le capacità effettive di garantirla, e genera, come è stato scritto, una medicina, un insegnamento, una pubblica amministrazione costantemente sulla difensiva. Attraversiamo una trasformazione dalla società dell’archivio alla società dell’oracolo, connotata dalla sempre maggiore pervasività delle tecnologie predittive, le quali si candidano a fattore di erosione, se non eliminazione, dell’incertezza, ma a un prezzo: la cancellazione dell’esercizio della fiducia e l’assoggettamento a tecnologie private, con rischi evidenti di corruzione.

Infine, l'avvento delle fake news: in molti lo considerano un fenomeno particolare di quello più generale noto con il nome di "post-verità", che ha intrinsecamente a che fare con il potere e che aggiorna il tema della fiducia nei confronti dei media e degli esperti. In particolare, però, l'uso politico delle fake news, oltre a minare la costruzione della fiducia, si configura come una corruzione pubblica della credibilità, evidenziando il modo in cui la destabilizzazione della fiducia finisca per essere occasione di genesi e aggiornamento dei fenomeni di corruzione.

La fiducia chiede dunque di abitare un'oscillazione: da un lato, deve poggiare su prove concrete di affidabilità che ne garantiscano la presa sulla realtà e non la trasformino in illusione o affidamento personalistico; d'altro lato, non può pretendere una rete di relazioni poggiata sulla trasparenza totale, poiché offrirebbe il fianco a una società del controllo in cui regnerebbe la diffidenza reciproca. Quindi possiamo dire che "della fiducia non si può fare a meno", perché siamo vivi grazie alla fiducia, mentre "dell'eccesso di fiducia si deve fare a meno", perché rischierebbe di generare pericolose asimmetrie senza reciprocità. La fiducia non mette al mondo fedeltà ad personam o verso soggetti senza volto, bensì fedeltà nei confronti del bene reciproco che sta alla base e al fine della relazione.

In questo senso la fiducia è innanzitutto l'attestazione che la nostra esistenza non è un cominciamento assoluto, che possa chiudersi in autocelebrazione della propria autonomia, ma qualcosa che si tesse nella trama fragile e aperta della relazione interpersonale. Tale preziosa precarietà, che non può rivendicare alcuna autonoma autosufficienza, è ciò che attesta la co-originarietà del rapporto tra sé e altro da sé. Fidarsi è la risposta inevitabile al fatto che la persona umana non possiede il principio né la fine, e ciò la rende strutturalmente aperta, e, in quanto tale, fragile e vulnerabile. Prima della fiducia c'è fiducia, ma tradirla è in qualche modo tradirsi.

La fiducia può poi considerarsi un bene relazionale, quel bene che consiste nella relazione; quindi, né meramente privato né meramente pubblico; un bene che non ha natura strumentale e rappresenta un valore immateriale, in una correlazione ineludibile con le persone coinvolte. Si tratta di un bene "antirivale", che consiste nella relazione e in virtù di ciò genera altri beni, e la cui fruizione non equivale mai a un consumo. Come evidenzia Donati, senza mettere tra parentesi l'importanza della moralità individuale, si tratta di comprendere che non possiamo concepire i beni relazionali come prodotti degli attributi morali delle singole persone, perché la moralità è qui riferita alle relazioni di cui sono fatti. E la fiducia ha questi caratteri.

La fiducia sta prima di ogni relazione possibile ed è quel tipo di relazione il cui bene può essere fruito soltanto assieme, da chi vi partecipa su un piano di adesione e impegno personale. In questo senso la fiducia è origine e compito, presupposto necessario e prodotto essenziale della vita insieme delle persone. Se ricondotta a questo piano, la sua fragilità diviene preziosa "risposta anticorpale" nei confronti dello spazio che può lasciare alla corruzione.

Principali riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2006), "Fiducia/sicurezza", *Quaderno di Comunicazione*, 6, Meltemi, Roma.
- Aa.Vv. (2020), "La fiducia generatrice di legami", *Studium Ricerca*, 116, 4, Studium, Roma.
- Luhmann N. (2002), *La fiducia*, il Mulino, Bologna.
- Marzano M. (2012), *Avere fiducia. Perché è necessario credere negli altri*, Mondadori, Milano.
- Mutti A. (1994), voce "Fiducia", *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma.
- ÖNeil O. (2003), *Una questione di fiducia*, Vita e Pensiero, Milano.
- Resta E. (2009), *Le regole della fiducia*, Laterza, Roma-Bari.
- Sennett R. (2006), *Il declino dell'uomo pubblico*, Mondadori, Milano.
- Greco T. (2021), *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Laterza, Roma-Bari.
- Sgobba A. (2020), *La società della fiducia. Da Platone a WhatsApp*, il Saggiatore, Milano.
- Möllerling G. (2001), "The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension", *Sociology*, Sage Publications.

Etica Pubblica

Nel momento in cui si voglia definire l'ambito di riferimento dell'etica pubblica soprattutto in relazione al tema della corruzione, ci si trova di fronte a un'evidenza, inaggirabile e di cui è necessario prendere atto. Sia la definizione più generale che si possa offrire, sia la descrizione più dettagliata pongono il cuore di questo termine in opposizione netta alla corruzione. O, meglio, ci si accorge che non si può parlare di quest'ultima senza riferirsi al tema dell'etica pubblica, evidenziando cosa si deteriora o si distrugge nel momento in cui la corruzione si realizza in quello spazio che, come ha scritto Carlo Viano, prende in considerazione gli "aspetti pubblici della nostra vita" e "si distingue dall'etica privata", per quanto sia comunque difficile tracciare un confine netto tra le due, soprattutto quando in gioco sono principi morali, per natura "sfuggenti". L'etica interessa già di per sé l'intreccio della dimensione personale (il singolo, le sue scelte, i criteri, i valori e i principi che guidano la sua azione) con quella interpersonale (il contesto, giuridico e sociale, in cui il singolo si trova inserito, la relazione con le altre/gli altri che abitano quel contesto), ma l'etica pubblica vive sicuramente una sporgenza rispetto a questo rapporto. Essa, in quanto pubblica, tende a rivolgersi a quanti/e più possibili, organizzando la convivenza in forme definite (Pirni & Merloni, 2021). Se la corruzione si realizza quando si abusa di un potere che coinvolge anche altri/e, evento che rompe quel patto, basato sulla fiducia e sulla "logica del buono scambio", che è il fondamento di ogni comunità umana (Ferrante & Vannucci, 2017), la riflessione sull'etica pubblica interviene descrivendo tale rottura, ma, al tempo stesso, disegnando un orizzonte di senso che possa orientare le scelte del singolo, di contrasto alla corruzione stessa.

Per districarci nei numerosi sentieri che la definizione dell'etica pubblica apre, e che solo brevemente possiamo percorrere, è necessario chiamare in aiuto Edgar Morin e raccogliere la sfida del pensiero complesso, che tende a essere multidimensionale, ma accetta l'impossibilità di conseguire una conoscenza completa. Questo significa tracciare confini, ma, al tempo stesso, ammettere come questi siano mobili, impermeabili. Sicuramente l'etica pubblica si situa nel campo d'intersezione tra l'interesse personale del singolo e l'interesse generale della comunità (Sisto, 2014), ne indaga i soggetti e gli oggetti di riferimento per delineare ruoli e relazioni.

Proprio per la generalità di questo riferimento, è difficile proporne un resoconto storico esaustivo, perché i limiti che poniamo potrebbero essere a ragione spostati indietro in una regressione (quasi) all'infinito, se facciamo rientrare in questo spazio tutti i pensieri e i progetti politici che, con esiti diversi, hanno posto al centro il bene generale. Più fecondo ci sembra, invece, sottolineare alcuni temi che pongono nel profondo della propria definizione il ricorso all'etica pubblica, soprattutto nel suo legame con la corruzione.

a) *Bene comune*. È un concetto fondamentale della filosofia classica e medievale, poi penetrato nella filosofia moderna e in quella contemporanea con forme e accezioni diverse: ad esempio, la centralità del diritto, l'interesse dei più, anche quando inteso come maschera dell'interesse di una parte, il bene della persona, fino ad arrivare alla sua trasformazione nel plurale "beni comuni" (Gatti & Alici, 2018). Dell'etica pubblica accentua il carattere legato al conseguimento del bene di tutte e tutti (come singoli, maggioranza, totalità, persone), che deve essere fatto proprio da coloro che detengono il potere, nel loro ruolo di soggetti istituzionali o, più in generale, di attori/attrici del campo politico.

b) *Responsabilità*. Si tratta di un tema che intreccia etica, politica e diritto, ponendo al centro la libertà del singolo, la ricaduta delle azioni di quest'ultimo sulle regole del vivere comune (centrale in riferimento alla corruzione) e la consapevolezza che gli esiti di questo percorso riguardano anche e soprattutto la costruzione del futuro (Miano, 2021). Dal paradigma weberiano dell'etica della responsabilità discende una visione della politica in cui il riferimento al pubblico si concretizza nel creare un contesto condiviso, in cui i soggetti debbano contemporaneamente rispondere "di sé" e "all'altro" (Vergani, 2015).

c) *Trasparenza*. È un concetto a sua volta multiforme, che della pubblicità dell'etica accentua il carattere di apertura (Pirni, 2022). Trasparente è ciò che è accessibile e controllabile, il cardine dell'azione politica di contrasto alla corruzione [si veda Trasparenza]. Su questa disponibilità all'apertura e alla condivisione si strutturano le relazioni sociali e politiche, che interessano soprattutto – ma non solo –, il terreno giuridico-istituzionale, in particolare nella ricaduta della legislazione "trasparente" sull'ambito amministrativo.

Più in generale potremmo dire che quelli elencati sono concetti cardine della riflessione sulla democrazia, sulla sua crisi e sulla sua difesa, che passa attraverso la realizzazione "dei seguenti valori o beni fondamentali: l'eguaglianza, la libertà, lo sviluppo morale dell'individuo, l'interesse comune, gli interessi privati, l'utilità sociale, la soddisfazione dei bisogni, l'efficienza delle decisioni" (Held, 2006, p. 17).

Immanuel Kant scriveva alla fine del Settecento che non può esserci conflitto tra la teoria, quell'insieme di principi e di regole che guidano l'agire, e la prassi, perché la teoria deve sempre potersi realizzare. Accanto a questa convinzione, però, c'è l'essere umano, che può liberamente scegliere di non seguire quei principi

e quelle regole perché è un “legno storto”, dal quale difficilmente si può ricavare qualcosa di diritto.

Forse non può esserci metafora più calzante di questa per indicare lo scacco possibile, nella prassi, di ciò che fino a questo momento ha riguardato la delinea-zione di un campo teorico complesso e costantemente perfettibile. In quale ambito si tenta di studiare l'applicazione di quei principi che riguardano l'etica pubblica al tema della corruzione? Si tratta di un esercizio di “etica applicata”, che contempla, però, l'incertezza dell'esito perché il modello di riferimento è, come abbiamo visto, generale e sfaccettato. Così come le linee qui tracciate non sono altro che spunti di un campo più articolato.

Il primo ambito è quello giuridico-amministrativo in cui, attraverso la “forza” della legge, si cerca di dare sostanza a quei principi del vivere comune che contrasta-no la corruzione. Oltre all'analisi delle ricadute che modelli legislativi diversi hanno avuto o possono avere in termini di diminuzione del fenomeno della corruzione, risultano molto interessanti gli scenari aperti, ad esempio, dalla riflessione sulla trasparenza e sull'innovazione tecnologica a essa legata (cfr. Carloni, 2022, e la trasparenza “algoritmica”), quasi a voler dare già inizio a un'era di post-trasparenza.

Il secondo ambito, legato al primo, è quello educativo, che pone al centro la diffusione della cultura della legalità. Se la corruzione mina nel profondo le regole del vivere comune, distorcendo il bene generale e dando vita a un contro-modello di etica pubblica come suo esito estremo, il terreno della prevenzione attraverso un'opera di rinnovamento culturale, profonda e dal basso, sembra essere inevitabile. Tutto questo allo scopo di consolidare quel set di valori e principi pubblici che rappresentano il cuore della democrazia, ai quali si aggiunge anche una sorta di saggezza pratica, consolidatasi attraverso l'esercizio delle buone pratiche contro la corruzione messe in campo da singoli soggetti, siano essi individui, enti o gruppi di vario tipo (Vannucci, 2012). Una costruzione lenta, ma inevitabile.

Principali riferimenti bibliografici

- Carloni E. (2022), *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, il Mulino, Bologna.
- Ferrante L. & Vannucci A. (2017), *Anticorruzione pop. È semplice combattere il malaffare se sai come farlo*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Gatti R. & Alici L. (2018), *Filosofia politica. Gli autori, i concetti*, Editrice Morcelliana, Brescia.
- Gatti R., Alici L. & Vellani I. (2021), *Vademecum della democrazia. Un dizionario per tutti*, Editrice Ave, Roma (voci “Etica e politica”, a cura di L. Alici, e “Responsabilità”, a cura di F. Miano).
- Held D. (2006), *Modelli di democrazia* (1989), il Mulino, Bologna.

- Kant I. (2011), "Sul detto comune: «questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»" (1793), in Id., *Sette scritti politici liberi*, tr. it. Pievatolo M.C. & Di Donato F., Firenze University Press, Firenze.
- Merloni F. & Pirni A. (2021), *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli Editore, Roma.
- Sisto D. (2014), voce "Etica pubblica" in *Lessico di etica pubblica* (consultabile on-line: <http://www.eticapubblica.it/wp-content/uploads/2014/10/ETICA-PUBBLICA-Sisto.pdf>).
- Morin E. (1993), *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare la sfida della complessità*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Pirni A. (2022), "At the roots of transparency: a public-ethics perspective", *Etica pubblica*, 2, pp. 15-27.
- Vannucci A. (2012), *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Vergani M. (2015), *Responsabilità. Rispondere di sé, rispondere all'altro*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Viano C. A. (2002), *Etica pubblica*, Laterza, Roma-Bari.

Policy anticorruzione e Autorità indipendenti

Nell'ambito delle politiche pubbliche, quella anticorruzione è una delle più complesse e articolate a causa delle molteplici funzioni attribuitegli e per il difficile collegamento tra essa con quelle di altri settori. Per policy anticorruzione si intende una politica che definisce la strategia, le misure e le azioni che, in un dato Paese, vengono adottate per contrastare e prevenire la corruzione nel settore pubblico.

Queste politiche hanno iniziato a svilupparsi a cavallo tra gli anni Novanta e i primi del Duemila, in seguito all'entrata in vigore delle prime Convenzioni europee e internazionali in materia di anticorruzione e integrità.

Ogni ordinamento nazionale adotta, però, un modello a sé stante in conformità con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico. Da ciò ne discende un'ampia varietà di modelli, che possono essere sintetizzati in tre macro-tipologie: il modello di repressione della corruzione; il modello basato sulle politiche di prevenzione della corruzione e, infine, i modelli misti.

Il primo si basa su una strategia di lotta alla corruzione attraverso il sistema penale; il secondo, invece, è caratterizzato da misure finalizzate a prevenire, in particolare attraverso regole proprie del diritto amministrativo, i fenomeni corruttivi; infine, il modello misto, come quello italiano, concorda la repressione penale con la prevenzione amministrativa della corruzione.

Pur riconoscendo le peculiarità dei singoli ordinamenti nell'attività di pianificazione di questa politica, è comunque possibile identificare i tre pilastri che caratterizzano una politica dell'anticorruzione nella maggior parte dei Paesi Ocse: le regole di condotta dei funzionari pubblici sancite in leggi, codici di comportamento e regolamenti; i piani anticorruzione finalizzati ad analizzare e gestire il rischio per l'adozione delle misure oggettive di prevenzione della corruzione; il ruolo di un'autorità/agenzia anticorruzione.

Una componente indispensabile per la supervisione, il coordinamento e il controllo dell'effettività di questa politica è rappresentata dall'esistenza di un organo che si occupa della lotta e prevenzione della corruzione. Le autorità/agenzie anticorruzione, che sono al vertice del sistema di questa politica, dispongono di vari poteri: di regolazione e indirizzo, regolamentare, di vigilanza, formativo, consultivo e sanzionatorio.

Il potere di regolazione è essenziale per adottare quegli atti che vanno ad affiancare la legge e che sono utili nell'attività di sostegno agli enti e alle pubbliche amministrazioni nell'attuazione delle politiche anticorruzione. Il potere di vigilanza serve per consentire all'autorità di intervenire tempestivamente laddove si evincono comportamenti di cattiva amministrazione. Il potere sanzionatorio si pone come uno strumento necessario nel momento in cui i poteri di indirizzo, vigilanza e regolazione non si sono rivelati sufficienti. Il potere consultivo permette alle pubbliche amministrazioni di richiedere all'autorità/agenzia sostegno e informazioni che riguardano casi ed elementi specifici della strategia anticorruzione. Infine, i processi formativi ed educativi servono a fornire le necessarie competenze etiche al personale della pubblica amministrazione e, inoltre, a diffondere la cultura dell'integrità nella società civile.

Per poter svolgere le loro funzioni, le autorità dovrebbero disporre di risorse finanziarie e umane adeguate (si veda il c.d. "*Jakarta Statement*"). Una caratteristica comune a quasi tutte le tipologie di organi anticorruzione è il ricorso agli atti di *soft law*, ovvero quei documenti che prevedono norme prive di efficacia, rigidità e formalità, ma che servono a fornire indicazioni e principi alle pubbliche amministrazioni per la corretta pianificazione e implementazione della propria strategia anticorruzione.

Le Convenzioni internazionali non prescrivono agli Stati l'obbligo di istituire un'agenzia/autorità anticorruzione a livello nazionale o una a livello decentrato. È infatti sufficiente che ogni ordinamento preveda la presenza di almeno un organo incaricato di prevenire la corruzione (art. 6 della Convenzione Uncac). Effettivamente, la maggior parte degli Stati ha optato per l'adozione di un'unica agenzia/autorità a livello nazionale, ma in alcuni casi vi sono anche degli organismi anticorruzione a livello regionale/locale (Spagna).

Analogamente alle altre componenti della policy anticorruzione, anche questi organi devono essere istituiti in conformità con il proprio sistema giuridico e, proprio per questo motivo, i poteri e le funzioni variano a seconda se si tratta di agenzie anticorruzione o di autorità amministrative indipendenti (*authority*) e, per di più, se si tratta di un organismo che si occupa solo della prevenzione della corruzione o ancora se ha poteri sia di prevenzione che di indagine e repressione.

Relativamente alla prima distinzione, queste autorità sono sottoposte al potere di indirizzo e di vigilanza di un Ministero, mentre le seconde sono enti pubblici che regolano un ambito di notevole importanza e, pertanto, dispongono di una certa indipendenza dall'organo di indirizzo politico. L'indipendenza delle autorità amministrative si concretizza con un sistema di vertice indipendente, ovvero con un collegio e un/una presidente scelti sulla base delle competenze e delle trascorse esperienze professionali.

In merito alla seconda distinzione, gli organismi che svolgono attività di individuazione e repressione, anche dette agenzie di "*Law enforcement*", sono orga-

nizzazioni autonome e specializzate nella lotta ai reati di corruzione sia del settore pubblico che privato (Regno Unito, Spagna, Norvegia, Belgio, Croazia); l'altro modello è noto come “*Preventive, policy development and coordinating institutions*”, ovvero quelle autorità/agenzie di prevenzione con poteri legati unicamente alla funzione di presidio di integrità e trasparenza (Italia, Francia, Australia, Macedonia del Nord); infine, un modello poco diffuso è quello delle agenzie “*Multi-purpose*”, ossia quelle che svolgono sia prevenzione sia repressione della corruzione, ma con rilevanti poteri sanzionatori e investigativi (Hong Kong, Singapore).

Gli organi anticorruzione differiscono tra loro anche per l'ambito soggettivo di esercizio delle funzioni, che in alcuni casi concerne sia il settore pubblico che privato (*Agence française anticorruption* in Francia), mentre in altri casi solo quello pubblico (Autorità nazionale anticorruzione in Italia).

Oltre alle funzioni sopra indicate, le autorità/agenzie, a prescindere dal modello, possono avvalersi di forme di partecipazione attiva della cittadinanza: in alcuni casi, i cittadini vengono coinvolti solo per valutare l'efficacia e la coerenza delle politiche anticorruzione; in altri casi, invece, vengono istituiti degli organi di partecipazione cittadina, che hanno la funzione di codecisione della strategia di prevenzione della corruzione e, quindi, fungono da supporto attivo all'attività degli organi anticorruzione (Spagna, Messico).

Principali riferimenti bibliografici

- Afa, Oecd, Greco (2020), ‘Global Mapping of Anti-Corruption Authorities. Analysis report’, *agence-francaise-anticorruption.gouv.fr*, Paris.
- Carloni E. (2023), *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna.
- Corrado A. (2016), *L'autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli Editore, Torino.
- De Sousa L. (2010), “Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance”, *Crime, law and social change*, 53, pp. 5-22.
- Doig A. (1995), “Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies?”, *Public administration and development*, 15, 2, pp. 151-165.
- Husmann K., Hechler H., Peñailillo M. (2009), “Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6”, *U4 Issue*, Anti-Corruption Research Centre.
- Merloni F., Cantone R. (2015), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli Editore, Torino.
- Oecd (2007), “Specialised anti-corruption institutions. Review of models”, Paris.
- Parisi N. (2021), “Il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione. Una prospettiva sistematica in disaccordo con la vulgata opinio”, *DPCE Online*, 45, 4, pp. 4631-4668.
- Recanatini F. (2011), “Anti-corruption authorities: an effective tool to curb corruption?”, *International Handbook on the economics of corruption*, 2(528).

Codice di condotta

L'implementazione delle strategie di prevenzione della corruzione trova nei codici di condotta un pilastro fondamentale. Nel momento in cui una persona è affidataria di funzioni pubbliche, questa deve sottostare a determinati doveri di comportamento che, complessivamente, rappresentano l'esplicitazione dei valori relativi al proprio status, sanciti nelle Costituzioni e nelle leggi di riferimento.

Gli standard di condotta sono integrati nel sistema legale e nelle politiche organizzative, che stabiliscono i principi di base e definiscono i limiti del comportamento accettabile.

Il motivo per cui si ricorre ai codici, sia nel settore pubblico che in quello privato, è da ricercarsi nell'esigenza di codificare regole consuetudinarie quando si riscontra un certo divario tra i comportamenti attesi e quelli reali o quando si intende affrontare un problema specifico come lo sperpero di risorse, l'inefficienza e la proliferazione della corruzione.

Il codice di condotta è considerato come il principale strumento per promuovere l'integrità nel settore pubblico. Ogni codice sancisce una serie di norme e principi che, se violati, comportano l'imposizione di sanzioni giuridiche o di altro tipo.

L'adozione di questi strumenti è fortemente raccomandata per regolare e orientare le condotte di tutti i pubblici ufficiali, sia a livello internazionale ed europeo sia nei singoli ordinamenti giuridici. Le Convenzioni anticorruzione chiedono infatti agli Stati di promuovere l'integrità pubblica a partire dalle regole di comportamento prescritte nei codici.

Non tutti gli Stati adottano codici di condotta che disciplinano le regole dei funzionari in un unico testo. Difatti, alcuni ordinamenti si sono storicamente contraddistinti per aver attribuito questa disciplina esclusivamente alla fonte di legge. In alcuni casi, invece, nonostante non venga adottato un codice generale a livello nazionale, si opta per l'adozione di codici di settore o di tipo decentralizzato. In altri casi ancora, vengono adottati codici appositi per singoli enti o organismi, la cui approvazione è di competenza dello stesso apparato amministrativo che in seguito li adotterà. Inoltre, in alcuni ordinamenti giuridici, dove vige un'organizzazione territoriale autonomistica, si predilige l'impiego di codici che hanno natura di disposizione normativa generale, sia a livello regionale che comunale (Spagna).

Un'ultima categoria è rappresentata da quegli ordinamenti dove esiste un codice che non è un documento a sé stante, bensì è ricompreso all'interno di alcuni atti legislativi.

Un codice di condotta ha quindi la funzione di tradurre le regole etiche in doveri giuridici veri e propri: è uno dei principali strumenti in grado di trasferire i valori dal piano puramente etico e morale a quello giuridico e prescrittivo. Gli Stati, infatti, non possono esigere l'adesione dei cittadini a una morale comune, mentre l'osservanza dei doveri giuridici è giustificata dal fatto che si tratta di una serie di comportamenti imposti da norme che, in quanto tali, producono effetti giuridici.

Sulla base della maggior parte delle esperienze internazionali, è possibile individuare due principali modelli di codici: 1) *aspirational codes* e 2) *compliance-based codes*, anche comunemente detti codici etici/codici di condotta e codici di comportamento.

Gli *aspirational codes* hanno la finalità di diffondere i valori pubblici e di chiarire il significato dei principi in essi contenuti, che non sono tanti e appaiono più "aperti". In questi codici, i valori non sono specificati in modo dettagliato e attraverso chiari elementi definitivi. La principale caratteristica di questi modelli è l'adesione spontanea dei funzionari pubblici al rispetto dei valori sanciti nei codici. L'infrazione di queste regole, in particolare in quelli etici, non è direttamente fonte di sanzioni disciplinari, bensì si traduce in conseguenze etico-morali comminate dall'organizzazione di appartenenza.

I codici etici sono quelli maggiormente diffusi in quegli ordinamenti giuridici, in particolare quelli anglosassoni, dove sono state approvate le riforme etiche (*ethics reform*) a partire dagli anni Settanta in poi.

I *compliance based codes* sono una categoria di codici, invece, costituita da principi e regole di condotta che si traducono in doveri giuridici veri e propri. In questo caso, il mancato rispetto delle prescrizioni ivi contenute è fonte di responsabilità disciplinare e, a seconda del tipo di infrazione, anche di altre forme di responsabilità. Questi codici non prevedono sanzioni specifiche, ma talvolta tali informazioni possono essere esplicitate all'interno di documenti allegati o nella pagina istituzionale della pubblica amministrazione di riferimento. I codici basati su questo approccio si contraddistinguono per la chiarezza e l'effettiva cogenza dei doveri, ma, allo stesso tempo, si presentano come un insieme di regole rigide e poco inclini alla condivisione dei valori (Stati Uniti d'America).

La differenza più rilevante tra i due modelli è data dalla diversa fonte di produzione: i codici *compliance based* vengono adottati mediante una fonte di produzione del diritto, mentre quelli *aspirational* possono essere adottati attraverso documenti sprovvisti di valore giuridico.

Alcuni Stati adottano sia codici etici sia di comportamento, che nella maggior parte dei casi si integrano a vicenda, anche se a prevalere sono sempre quelli con valore giuridico (Italia).

I codici di condotta sono quindi inseriti in un più ampio quadro di gestione dell'integrità pubblica e, proprio per questa ragione, non devono essere considerati unicamente come strumenti anticorruzione. In effetti, i codici non prescrivono solo regole riguardanti l'imparzialità e la trasparenza delle funzioni, ma includono anche norme volte a promuovere l'efficienza amministrativa, la qualità dei servizi e, quindi, la buona amministrazione. In conclusione, i codici rappresentano un importante insieme di disposizioni che traducono i principi costituzionali dell'etica pubblica in norme di condotta (artt. 28, 54, 97 e 98 della Costituzione italiana).

Principali riferimenti bibliografici

- Anac (2019), *Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici*, anticorruzione.it.
- Buzzacchi C. (2013), "Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte di un'etica pubblica", *Amministrazione in Cammino*, pp. 1-20.
- Carloni E. (2013), "Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici", *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, pp. 377-407.
- Carloni E. (2002), "Ruolo e natura dei c.d. 'codici etici' delle amministrazioni pubbliche", *Diritto pubblico*, 8, 1, pp. 319-360.
- Cavallo Perin R. & Merloni F. (2009), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano.
- D'Alterio E. (2013), "I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare (art. 1, commi 44, 45 e 48)", in B.G. Mattarella, M. Pellissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 211-234.
- Gagliardi B. & Cavallo Perin R. (2009), "Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministratori", *Diritto amministrativo*, 1, pp. 53-87.
- Gilman S.C. (2005), *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons, Prepared for the PREM, the World Bank*.
- Mattarella B.G. (2013), "Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, Nota a d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62", *Giornale di diritto amministrativo*, pp. 927-930.
- Merloni F. (2014), *Codici di comportamento*, Libro dell'anno del Diritto 2014, in Treccani.it.
- Sirianni G. (2019), *I doveri dei politici e degli altri decisori pubblici in Italia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Villoria M. (2024), "Codes of ethics (codes of conduct)", in L. De Sousa, S. Corrado (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 32-39.

Conflitto di interessi (Economicità)

Il conflitto di interessi è stato spesso definito come anticamera della corruzione e pertanto si lega strettamente al concetto di prevenzione della stessa: se si considera in un'ottica non solo concreta, quando il conflitto si verifica, ma soprattutto potenziale, esso appare gestibile necessariamente con un approccio preventivo, che tenga conto dei fattori di rischio, evitando che il conflitto si sostanzi e produca i suoi effetti. In tal senso dunque l'ordinamento prevede una serie di misure volte ad anticipare e dunque impedire il verificarsi di situazioni in grado di pregiudicare l'imparziale esercizio delle pubbliche funzioni. In altre parole, la disciplina deve prevedere "norme di protezione" dell'amministrazione "da pressioni che possano condurla a una non corretta, non imparziale, non economica, non efficace cura dell'interesse pubblico" (Merloni & Pirni, 2021).

Secondo l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa, la situazione di conflitto di interessi si configura quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio siano adottate da un pubblico funzionario che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico alla cui cura è preposto. Ne deriva che la gestione del conflitto di interessi risulta, dunque, espressione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. L'interesse privato che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico può essere di natura finanziaria, economica o derivante da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa (cfr. Consiglio di Stato - Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 5/3/2019 n. 667).

Su questa definizione generale si fonda l'evoluzione della disciplina normativa in materia: *l'incompatibilità assoluta* e inderogabile tra attività di servizio presso un'amministrazione pubblica e lo svolgimento di attività commerciali o professionali di tipo privato, valevole per tutti i funzionari professionali nel pubblico impiego, può considerarsi la base-fondamento di tutta la disciplina del conflitto di interessi. Tuttavia, tale previsione non esaurisce in sé tutte le ipotesi di conflitto, che possono essere, invece, anche di natura occasionale, per cause successive o imprevedute (es. eredità, coinvolgimento di congiunti o di amicizie strette, ecc.).

Per prevenire questo ampio spettro di ipotesi di conflitto, si è consolidato il principio dell'*obbligo di astensione*, nato per i giudici in ambito processuale, e poi esteso per via giurisprudenziale a tutte le pubbliche amministrazioni e successivamente inserito sia nel Tuel, per quanto concerne gli enti locali, sia nella legge sul procedimento amministrativo (art. 6 *bis*, introdotto dalla l. anticorruzione del 2012), come regola generalissima per tutte le amministrazioni. Le conseguenze della violazione di tale obbligo si sostanziano nell'illegittimità del provvedimento adottato e in sanzioni disciplinari (come previste dal Codice nazionale di comportamento dei dipendenti pubblici). In maniera pressoché identica, il principio è declinato in materia di contratti pubblici e appalti nel relativo codice del 2016.

Con riferimento alle innovazioni introdotte dalla legge Severino del 2012, oltre all'obbligo di astensione appena richiamato, si devono aggiungere anche: la regolazione delle ipotesi di inconferibilità e incompatibilità (e anche il nuovo principio di incandidabilità) di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico (poi disciplinate nello specifico dal successivo d. lgs. n. 39 del 2013); l'adozione dei codici di comportamento; il divieto di *pantouflage*; l'autorizzazione a svolgere incarichi extraistituzionali; l'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione in qualità di consulenti.

Pur non potendo approfondire in questa sede i singoli strumenti appena citati, bisogna aggiungere che essi, comunque sia, non esauriscono l'insieme di soluzioni per prevenire il conflitto di interessi: insistono nel medesimo ambito, ad es., anche le misure di trasparenza tradotte in obblighi di pubblicazione o misure di tipo organizzativo, come la rotazione del personale. Sono certamente strumenti diversi, ma che si possono affiancare al precedente elenco, poiché volti a prevenire ipotesi di incompatibilità pregiudizievoli per l'imparzialità dell'amministrazione.

Da ultimo, dopo i riferimenti ai vari strumenti di prevenzione del conflitto di interessi, non si può omettere un riferimento al versante repressivo del fenomeno e dunque alla disciplina penale, che ha configurato il reato di abuso d'ufficio ex art. 323 c.p., nella quale confluiva anche l'ipotesi di conflitto di interessi.

La norma, nello specifico, prevedeva che il reato si consumasse nei casi in cui: "il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero *omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto* o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto".

L'interpretazione della norma in questione aveva aperto un ampio dibattito, visto che non provvede a definire cosa si intenda per conflitto di interessi (senza dunque specificare una puntuale casistica), lasciando di conseguenza all'interprete l'individuazione degli interessi personali del caso concreto da ricondurre all'ipotesi

di reato: solo quelli di natura economico patrimoniale, o anche quelli di natura affettiva relazionale.

L'articolo in questione è stato di recente abrogato, a seguito dell'approvazione parlamentare della c.d. legge Nordio, l. n. 114 del 9 agosto 2024, entrata in vigore il 25 agosto 2024 (abrogazione abuso di ufficio, cfr. art. 1, co. 1, lett. b).

In attesa di assistere alle ricadute applicative dell'avvenuta abrogazione del reato, non sono mancate osservazioni critiche alla riforma. In particolare colpisce la posizione assunta dall'attuale presidente dell'Anac Busia che, in merito all'abolizione dell'abuso di ufficio, ha rilevato che "Lascia un vuoto, anzi una serie di vuoti. Viene meno la tutela penale in numerosi casi in cui un amministratore o un pubblico ufficiale invece di astenersi, agisce in conflitto di interessi. Oppure, pur non ricevendo in cambio una tangente, abusa del suo potere per favorire qualcuno o svantaggiare qualcun altro". Pur condividendo gli intenti della riforma "che mirava al condivisibile obiettivo di evitare ambiguità normativa, fondamentale soprattutto in diritto penale, rischiamo di ritrovarci davanti a casi di incomprensibili impunità o a comportamenti altalenanti della giurisprudenza, con nuove incertezze e ambiguità".

Ricorda poi il ruolo dei presidi anticorruzione, dai quali "dipende anche la crescita economica e lo stesso conseguimento degli obiettivi Pnrr: occorre garantire trasparenza e imparzialità dell'amministrazione per evitare che venga meno la fiducia dei cittadini nelle istituzioni" (così G. Busia, *La Riforma Nordio farà male al Pil. Senza abuso d'ufficio cittadini più sfiduciati*, "La Stampa", 12 luglio 2024, in www.anticorruzione.it).

Principali riferimenti bibliografici

- Berrettini A. (2020), "Conflitto di interessi e contratti pubblici. Un difficile equilibrio tra (in)certezza del diritto e tassatività delle situazioni conflittuali", in *Federalismi.it*, 21, pp. 6 ss.
- Cantone R. (2020), *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino.
- Cantone R. & Merloni F. (2019), "Conflitti di interesse. Una diversa prospettiva", *Diritto pubblico*, 3, pp. 879 ss.
- Carloni E. (2023), *L'anticorruzione. Regole, politiche, modelli*, il Mulino, Bologna, pp. 139 ss.
- Cassese S. (2004), "Conflitti di interessi: il fiume di Eraclito", *Rivista di diritto privato*, 2, pp. 235 ss.
- D'Angelo G. (2020), *Conflitto di interessi ed esercizio della funzione amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino.
- Lalli A., Moreschini A. & Ricci M. (2019), L'Anac e la disciplina dei conflitti di interessi, Working papers dell'Anac, in www.anticorruzione.it.
- Lubrano E., *Il conflitto di interessi nell'esercizio dell'attività amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.
- Merloni F. & Pirni P. (2021), *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli Editore, Roma, pp. 107 ss.
- Nicotra I. (2020), "Il conflitto di interessi come declinazione del principio di imparzialità", in *Rivista Aic*, 3.

Whistleblowing

Con il termine *whistleblowing* si indica l'azione di segnalazione di informazioni o di attività illecite (non solo illegali, ma anche non etiche o non corrette) all'autorità competente, compiuta da parte di un soggetto (*whistleblower*) che ne è venuto a conoscenza, operando in un'organizzazione pubblica o privata.

Tutti gli studi, a livello internazionale e interno, concordano nel ritenere tali segnalazioni di particolare rilievo in funzione di contrasto del fenomeno corruttivo, poiché, provenendo dall'interno del contesto lavorativo nel quale i fatti illeciti si consumano, possono contribuire non solo a far emergere, e dunque sanzionare, in un'ottica repressiva, ipotesi di reato che potrebbero rimanere celate, ma anche a operare in funzione di meccanismo preventivo, bloccando in nuce condotte anche solo scorrette, che potrebbero poi sfociare in ben più gravi azioni illegali o addirittura criminose.

Non è un caso, dunque, che tale azione di segnalazione sia stata specificamente inserita tra i meccanismi di prevenzione della corruzione, sia in collegamento con il pilastro dell'integrità (in particolare del funzionario pubblico, d. lgs. 165 del 2001), sia, più in generale, con quello della trasparenza dall'interno, con un particolare riguardo alle previsioni dei codici di condotta e di comportamento adottati nel settore pubblico e privato [cfr. *supra* lemmi Integrità, Trasparenza, Codici di condotta].

L'efficacia di tali forme di segnalazione e la loro diffusione richiedono la previsione di un adeguato quadro normativo che fornisca opportune garanzie al soggetto segnalante (ad es. tutela da provvedimenti ritorsivi come licenziamento o demansionamento, riservatezza protetta, anonimato ecc.).

Prima di analizzare l'evoluzione del quadro normativo nazionale, è opportuno ricordare che l'istituto, pur trovando le sue radici in tempi risalenti nell'esperienza anglosassone e soprattutto statunitense (da qui l'utilizzo del termine in inglese), ha acquisito una posizione di rilievo a livello internazionale a partire dalla Convenzione Onu contro la corruzione (Uncac, Merida, 2003). In particolare, la Convenzione ha previsto che ciascuno Stato parte debba provvedere:

- all'attuazione di misure volte a facilitare la segnalazione da parte dei pubblici ufficiali alle autorità competenti degli atti di corruzione, dei quali essi sono venuti

a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni (art. 8, co. 4, Codice di condotta dei pubblici ufficiali);

- a rendere noti e facilmente accessibili gli organi interni di prevenzione della corruzione, cosicché i fatti suscettibili di essere considerati costitutivi di un reato possano essere loro segnalati, anche in forma anonima (art. 13, co. 2, Partecipazione società civile);
- a valutare la previsione di adeguate misure, volte a proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente un reato corruttivo (art. 33, Protezione delle persone che comunicano informazioni).

A livello europeo, la disciplina in materia, pur trovando un primo richiamo nella Convenzione contro la corruzione del Consiglio d'Europa del 1999, è stata poi specificata, più di recente, nella Direttiva 2019/1937, sulla protezione delle persone che denunciano violazioni delle norme UE, che prevede l'adozione da parte di tutti gli Stati membri di norme minime comuni volte a fornire un adeguato livello di protezione ai segnalanti, sia nel settore pubblico sia privato, mettendoli al riparo da qualsiasi forma di ritorsione connessa, direttamente o indirettamente, alla segnalazione.

Sul piano interno, l'evoluzione normativa in materia trova il suo punto di partenza nella c.d. legge Severino n. 190 del 2012, che ha introdotto l'istituto nel testo del d. lgs. 165 del 2001 (art. 54 bis), con riferimento al settore del pubblico impiego; la norma è stata poi modificata dalla l. n. 179 del 2017, che ha ampliato il novero dei segnalanti (non solo dipendenti pubblici strettamente intesi, ma anche dipendenti di società a controllo pubblico) e i canali di segnalazione.

La disciplina ha introdotto una specifica forma di garanzia di riservatezza per il dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione e mai per finalità meramente personali, segnali (al proprio RPCT, all'ANAC, all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti) condotte illecite, di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro; in tali casi il dipendente non potrà essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura che comporti effetti negativi sulla propria condizione di lavoro. La protezione prevista consiste nella garanzia sia di misure di tipo ritorsivo sia di una forma robusta di riservatezza.

Tale norma è stata tuttavia di recente abrogata dal d. lgs. n. 24 del 2023 (entrato in vigore il 15 luglio 2023), che, proprio in attuazione della citata direttiva UE 2019/1937, ha introdotto una disciplina più ampia per la protezione delle persone che segnalano violazioni sia del diritto dell'Unione Europea sia delle disposizioni normative nazionali.

Le principali novità introdotte dal decreto (su delega del governo, con legge di delegazione europea 2021, n. 127 del 2022, che recepisce la direttiva UE del 2019) riguardano:

- l'ampliamento della categoria di dipendente, destinatario delle norme di protezione: si fa riferimento a un contesto lavorativo pubblico o privato e le violazioni segnalate devono ledere l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato;
- l'irrilevanza ai fini della relativa protezione dei motivi che hanno indotto la persona a segnalare, denunciare, rendere pubblico;
- la ragionevolezza della segnalazione: il segnalante deve presentare un ragionevole e fondato motivo di ritenere che le informazioni che rende siano vere e rientrino nei casi previsti dalla normativa vigente;
- l'obbligo di predisporre canali di segnalazione interna, che si applica sia al settore pubblico sia al settore privato, con particolari requisiti predefiniti che riguardano il numero di lavoratori e specifici settori di operatività;
- un rafforzamento della tutela della riservatezza e della protezione dei dati personali;
- un elenco dettagliato di tutti i comportamenti conseguenti da ritenersi ritorsivi in danno del segnalante.

Le finalità della nuova disciplina si concentrano prevalentemente sulla necessità di ampliare il grado di protezione nei confronti dei segnalanti, fornendo loro un ventaglio di discipline differenziate tra cui scegliere quella che assicuri una maggiore tutela. Anche il riferimento alla denuncia, non solo di reati, ma anche di comportamenti impropri, pone la nuova disciplina in quell'ottica, già evidenziata in apertura, non solo repressiva, ma anche e soprattutto preventiva dei fenomeni corruttivi.

Principali riferimenti bibliografici

- Cantone R. (2020), *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino 2020, pp. 282 ss.
- Cantone R. (2013), *La tutela del whistleblower: l'art. 54 bis del d. lgs. 165/01* (art. 1 comma 51), in Matarrella B.G., Pelissero M. (a cura di), *La legge anticorruzione*, Giappichelli Editore, Torino 2013.
- Carloni E. (2023), *L'anticorruzione, Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna, pp. 197 ss.
- Martone M. (2018), "La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della L. 30 novembre 2017, n. 179", *Arg. Dir. Lav.*, 1.
- Santoriello C. (2019), "Alcune note in tema di whistleblowing: qualche precisazione (assolutamente necessaria) ed alcuni suggerimenti operativi", *Resp. amm. soc. enti*, 1.
- Tuccari F.F. (2020), "Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal) amministrazione", *Riv. Giur. Ambiente Diritto.it*, Anno XX, 4/2020.
- Cossu G. & Valli L. (2023), "Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al decreto legislativo 24/2023", in *Federalismi.it*, n. 19, pp. 155 ss.

Della Bella A. & Zorzetto S. (2020), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Giuffrè Francis Le-
febvre, Milano.

Magri M., "La direttiva europea sul Whistleblowing e la sua trasposizione nell'ordinamento italiano",
Istituzioni del federalismo, n. speciale 3/2022.

Corruzione e altre ipotesi di reato

Nella politica legislativa di contrasto della corruzione, accanto allo sviluppo delle misure di prevenzione, si deve tener conto anche del sistema repressivo, più risalente nel tempo (le prime ipotesi di reato e le relative sanzioni in tema di corruzione del pubblico ufficiale sono state introdotte nel c.d. Codice Rocco). Anzi, si può dire che il primo approccio al tema sia stato quasi esclusivamente di tipo repressivo: il diritto penale, condannando i responsabili di un reato, definisce un preciso monito ai cittadini, volto, negli auspici, a disincentivare la riproduzione degli stessi atti criminosi.

La disciplina repressiva contenuta nel Codice penale, introdotta per la prima volta nel 1930, ha risentito dell'epoca storica in cui è nata, soprattutto rispetto alle tematiche riguardanti i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Tali norme hanno subito poi, nel corso degli anni, numerose modifiche, rispondendo all'esigenza fisiologica dell'ordinamento di adeguare l'impianto normativo all'evoluzione sociale, politica ed economica.

Il titolo II, libro II, del c.p. contiene la disciplina dei delitti contro la P.A., facendo riferimento a quell'insieme di fatti o comportamenti che impediscono, ostacolano e turbano il regolare svolgimento dell'attività amministrativa, legislativa e giudiziaria dello Stato, nonché dell'attività amministrativa degli enti pubblici e dei soggetti che li rappresentano. Il titolo si divide in tre capi: i delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. (artt. 314-335 bis c.p.); i delitti dei privati contro la P.A. (artt. 336-356 c.p.); disposizioni comuni ai capi precedenti (artt. 357-360 c.p.). Il legislatore ha dunque distinto i delitti commessi dal soggetto pubblico, tramite il quale l'offesa agli interessi pubblici proviene dall'interno dell'amministrazione (c.d. reati propri, in cui è richiesto, ai fini della configurazione del reato, il possesso di una determinata posizione giuridica o di fatto del soggetto attivo), dai delitti commessi dai privati, nei quali l'offesa proviene dall'esterno alla P.A. (c.d. reati comuni, cioè imputabili a qualunque soggetto).

Una prima modifica normativa interviene con la l. n. 86 del 1990 che ha introdotto un adeguamento della disciplina al mutato contesto politico e sociale. Sono seguite poi altre fasi cruciali di intervento legislativo che si possono ricondurre, nei punti salienti, alla l. n. 190 del 2012, alla l. n. 69 del 2015, alla l. n. 3 del 2019 e,

da ultimo, alla l. n. 114 del 2024, che hanno complessivamente configurato, nei vari passaggi, una riforma significativa della disciplina penale in materia.

Il primo intervento legislativo, che ha segnato l'avvio di una politica organica improntata sia alla prevenzione sia alla repressione dei crimini corruttivi, è la nota legge n. 190 del 2012 (c.d. legge Severino), la cui logica di fondo, in attuazione sia della Convenzione Onu di Merida del 2003, sia dell'antecedente Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 1999, è stata quella di implementare l'apparato preventivo e repressivo contro l'illegalità nella pubblica amministrazione, rispondendo all'esigenza di innovare un sistema normativo ritenuto da tempo inadeguato di fronte a fenomeni sempre più diffusi e insidiosi, nonché di ridurre il divario tra quanto riesce a emergere nell'esperienza giudiziaria e la realtà effettiva.

Tra le principali novità introdotte si possono brevemente segnalare:

- - generalizzato innalzamento/rafforzamento delle pene già previste per i delitti di corruzione;
- - modifiche al reato di concussione: accanto all'invariato reato di "concussione per costrizione" (art. 317 c.p.), si aggiunge il reato di "*induzione indebita a dare o promettere utilità*" (art. 319 quater c.p.) in luogo della concussione per induzione, che punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio quando, abusando delle sue qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità. Non sfugge il rilievo dell'introduzione del nuovo reato che si colloca in quell'area grigia e controversa di confine tra corruzione e concussione; il nuovo delitto introdotto si presenta come reato a concorso necessario e dunque l'induzione in errore comporta che l'indotto non possa rispondere, per definizione, del reato commesso dall'induttore, mancando il dolo di compartecipazione, ma sarà il soggetto pubblico che ha indotto in errore il privato a rispondere di altro più grave reato, ovvero di truffa aggravata;
- - modifiche nella struttura dei tradizionali delitti di corruzione: in particolare, la modifica più rilevante riguarda l'art. 318 c.p. che, in luogo della c.d. corruzione per un atto di ufficio (rispetto alla quale si distinguevano, nell'ottica di un'ipertrofia incriminatrice, corruzione propria e impropria, antecedente e susseguente, attiva e passiva, istigazione alla corruzione ecc.), introduce il reato di "*corruzione per l'esercizio della funzione*" che in un unico comma prevede il delitto del soggetto pubblico che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altre utilità o ne accetta la promessa. Si configura in tal modo una fattispecie corruttiva di *carattere generale*, che prescinde dalla sussistenza di un accordo a un atto predeterminato e in cui trova spazio anche il mero asservimento delle funzioni. Secondo questa logica, il successivo art. 319 c.p. (c.d. *corruzione propria*: "Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio: Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio,

ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni”), pur rimanendo invariato, si collega al precedente in un rapporto, non più di alterità, ma di genere a specie, perché la corruzione per atto contrario ai doveri resta pur sempre una forma di corruzione per l’esercizio delle funzioni. Nulla è mutato anche in relazione all’art. 319 *ter* c.p., Corruzione in atti giudiziari, che, formulato secondo la tecnica del rinvio ai precedenti artt. 318 e 319 c.p., ha risentito indirettamente delle modifiche intervenute in materia di corruzione impropria.

- introduzione dei nuovi reati di “traffico di influenze illecite” (art. 346 *bis* c.p., poi modificato dapprima dalla l. n. 3 del 2019 e, ancora più di recente, dalla c.d. riforma Nordio, come si vedrà di seguito) e di “corruzione tra privati” (art. 2635 c.c.).

La successiva evoluzione legislativa si concretizza nella l. n. 69 del 2015, che, sulla scia della precedente legge Severino, persegue l’obiettivo di rafforzare il contrasto della corruzione in un’ottica soprattutto repressiva. Le novità che introduce si sviluppano secondo due direttrici: da una parte prevede, infatti, un aumento della cornice edittale per i reati di peculato, corruzione, indebita induzione, nonché per il delitto di associazione mafiosa; dall’altra introduce la possibilità di ricevere sconti di pena nell’ipotesi di collaborazione. Altra novità di rilievo è rappresentata poi dalla reintroduzione del c.d. falso in bilancio (intervenendo sulle norme del cod. civ. in materia).

Altra tappa decisiva nell’evoluzione legislativa a carattere repressivo in materia di delitti contro la P.A. e lotta alla corruzione è rappresentata dalla l. n. 3 del 2019, c.d. Spazzacorrotti.

Tra le numerose novità che introduce (che spaziano dall’incapacità di contrarre con la P.A., all’interdizione dai pubblici uffici, nuova disciplina dei reati di concussione, peculato, induzione indebita, istigazione alla corruzione dei membri appartenenti a organi comunitari o di funzionari UE, ecc.), merita attenzione l’esigenza di modificare la disciplina del reato di traffico di influenze illecite *ex* art. 346 *bis* c.p. In particolare, la nuova disciplina abroga il reato di millantato credito (art. 346 c.p.), riconducendolo nella fattispecie del reato di traffico di influenze (che dunque comprende ora anche la condotta di colui che sfrutta o vanta relazioni esistenti o asserite con un soggetto pubblico), con la conseguenza che non è più possibile distinguere tra sfruttamento di relazioni esistenti e il vantare relazioni asserite. Altra novità rilevante riguarda poi la sostituzione dell’espressione “vantaggio patrimoniale” con il termine “utilità” per il soggetto intermediario, allargando dunque le maglie entro le quali il delitto può venirsi a configurare. Da ultimo, merita attenzione anche la nuova posizione che viene ad assumere il c.d. compratore di influenze: se, prima della riforma del 2019, il privato che prometteva o dava denaro o altra utilità, su

richiesta del mediatore/trafficante, era privo di qualsiasi rilevanza penale, nella nuova formulazione legislativa tale condotta viene punita con la medesima sanzione del mediatore, trasformandosi da vittima in correo.

Da ultimo si deve fare riferimento all'entrata in vigore, il 25 agosto 2024, della l. n. 114 del 2024, c.d. legge Nordio, che affronta numerosi temi di diritto penale, sostanziale e processuale, nonché riguardanti l'ordinamento giudiziario e l'ordinamento militare. I temi che maggiormente hanno interessato i commentatori sono stati quelli in materia di diritto penale sostanziale, in particolare l'avvenuta abrogazione del reato di abuso di ufficio, e quelli in materia processuale, in tema di misure cautelari personali, competenza del giudice sulle misure cautelari e in tema di intercettazioni, specialmente con riferimento alla loro pubblicabilità.

L'intervento normativo di stampo garantista presenta alcuni aspetti problematici anche con riferimento a obblighi sovranazionali di tutela penale e appare suscettibile di interpretazioni che potrebbero condizionarne l'effettività.

Le principali novità riguardano temi da lungo tempo oggetto di discussione in sede politica.

Per quanto riguarda gli interventi di natura sostanziale, presentano un certo rilievo, oltre all'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, anche la riformulazione in chiave restrittiva del traffico di influenze illecite. A tali novità va affiancata anche l'introduzione del reato di "peculato per distrazione", inserito nel codice penale all'art. 314 bis, a opera della stessa maggioranza politica al governo, con il d. l. n. 92 del 2024 (convertito in l. n. 112 del 2024)

Per quanto attiene l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, fattispecie da sempre oggetto di attenzione da parte della dottrina per il suo carattere fluido e aperto, era già stata oggetto di un intervento riformatore di pochi anni fa, con il d. l. n. 76 del 2020, tramite il quale si era tentato di definirne i contorni applicativi, provando ad aumentarne la tipicità.

Con l'intervento legislativo voluto dal ministro Nordio, stante la difficoltà nell'approvazione di una riforma organica, si è optato per la via radicale di abrogazione della fattispecie. L'art. 1, comma 1, lett. b), della legge prevede infatti l'abrogazione secca dell'art. 323 c.p., ponendo numerosi problemi soprattutto rispetto ai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione Europea e dagli obblighi internazionali. Diversi tribunali, infatti, stanno sollevando questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost., per contrasto con la Convenzione Onu di Merida contro la corruzione, ravvisando in essa un obbligo convenzionale di non decriminalizzazione.

All'abrogazione dell'abuso di ufficio, si deve ricondurre l'introduzione, a mezzo di un decreto legge appena precedente alla legge Nordio, del peculato per distrazione.

La norma prevede la punibilità del soggetto pubblico che, "avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di

altra cosa mobile altrui, li destina a un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità e intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto”.

Per quanto attiene la modifica del reato di traffico di influenze illecite, le novità più rilevanti riguardano innanzitutto l'effettiva concretezza del rapporto tra pubblico ufficiale e trafficante di influenze, al fine di escluderne la mera vanteria. L'intento è quello di portare continuità normativa con la previgente previsione relativa al millantato credito, al fine di rendere nuovamente non punibile il compratore frodato, in caso di sussunzione della condotta nel reato di truffa.

Viene inoltre specificato che l'utilità fornita o promessa al mediatore deve avere una natura economica; tale soluzione appare invero alquanto disallineata rispetto alle contropartite proprie dei reati di corruzione, laddove assume valore anche l'utilità non direttamente economica.

Sul piano della ridefinizione della fattispecie, secondo quanto previsto dal 2° comma dell'art. 346 bis c.p., l'intervento più significativo rimane però quello relativo alla definizione della c.d. “mediazione illecita” che deve essere caratterizzata da tre requisiti: essere finalizzata a ottenere un atto contrario ai doveri di ufficio; riconducibilità dell'atto in una fattispecie di reato (delitto o contravvenzione); effettivo vantaggio per il trafficato committente, anche non immediatamente economico.

Anche in relazione a quest'ultima modifica, potrebbero porsi questioni di conflitto con il diritto internazionale ed europeo, sia con riferimento alla Convenzione di Merida, sia alla Convenzione in materia penale del Consiglio d'Europa (soprattutto con riferimento alla posizione dell'organismo di monitoraggio Greco), sia alla direttiva in materia proposta dalla Commissione UE, attualmente in discussione.

In considerazione della recente approvazione della legge Nordio, nel momento in cui si scrive, sarà necessario attendere le ricadute applicative delle nuove norme da parte della giurisprudenza, nonché gli esiti dei vari ricorsi presentati alla Corte costituzionale.

Principali riferimenti bibliografici

Amato G., “Concussione: resta solo la condotta di ‘costrizione’”, in “Legge anticorruzione/2: l'analisi delle norme penali”, *Guida al Diritto*, n. 48.

Amato G. (2012), “Corruzione: si punisce il mercimonio della funzione”, *Guida al diritto*, n. 48.

Balbi G. (2012), “Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione”, *Diritto penale contemporaneo*, n. 3-4.

Bevilacqua B. (2012), “Il sistema sanzionatorio delineato dalla legge anticorruzione, in Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (Legge 190/2012). Una prima lettura delle disposizioni penali”, *Giurisprudenza italiana*, n. 12.

- Canestrari S., Cornacchia L. & De Simone G. (2015), *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione, delitti di corruzione e cornice europea*, il Mulino, Bologna.
- Cantone R. (2018), "Il contrasto alla corruzione. Il modello italiano", *Diritto penale contemporaneo*.
- Cantone R., "Ancora in tema di abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite (d.d.l. Nordio)", *Sistema Penale*, www.sistemapenale.it, 19 settembre 2023.
- Carlone E., "L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa", *Riv. it. di dir. e proc. penale*, 2024, fasc. 2, pp. 637 ss.
- Casarelli G. & Papi Rossi A. (2013), *Le misure anticorruzione. Legge 6 novembre 2012, n. 190*, Giappichelli Editore, Torino.
- Donini M., "Abrogare i reati per risolvere problemi del processo. Dal falso in bilancio all'abuso di ufficio", *Sistema Penale*, www.sistemapenale.it, 15 luglio 2024.
- Lattanzi G., "Sulla proposta abolizione del reato di abuso d'ufficio. Note critiche", *Sistema penale*, www.sistemapenale.it, 20 settembre 2023.
- Gambardella M., "Abrogazione dell'abuso d'ufficio e rimodulazione del traffico d'influenze illecite nel d.d.l. 'Nordio'", *Sistema Penale*, www.sistemapenale.it, 11 aprile 2024.
- Garofoli R. (2013), "Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190, e le politiche ancora necessarie", *Diritto penale contemporaneo*.
- Mattarella B.G. & Pelissero M. (2013), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino.
- Padovani P. (2012), "Metamorfosi e trasfigurazione. La disciplina nuova dei delitti di concussione e di corruzione", *Archivio penale*.
- Parodi Giusino M., "La proposta di abolizione dell'abuso di ufficio: discutibili ragioni e dannose conseguenze", *La Legislazione Penale*, www.lalegislazionepenale.eu, 10 maggio 2024.
- Pivideri E. & Arioli G. (2020), "Il traffico di influenze illecite tra vecchie e nuove criticità", *Cassazione penale*, 1.
- Viganò F. (2014), "I delitti di corruzione nell'ordinamento italiano: qualche considerazione sulle riforme già fatte e su quel che resta da fare", *Diritto penale contemporaneo*.

Economia

Introduzione

Negli ultimi decenni, la lotta alla corruzione è diventata una priorità per la politica economica. Lo testimonia l'importanza che ha guadagnato nell'agenda delle organizzazioni internazionali create nel secondo dopoguerra con l'obiettivo di promuovere stabilità e sviluppo. La Banca Mondiale considera la corruzione uno dei principali ostacoli all'eliminazione della povertà estrema e al miglioramento delle condizioni di vita del quaranta per cento più povero della popolazione dei Paesi in via di sviluppo. Le ricerche e l'esperienza sul campo della Banca mostrano come la corruzione eroda la fiducia nelle istituzioni e alimenti e perpetui le disuguaglianze che sono spesso all'origine di instabilità, violenza e conflitti. Il Fondo Monetario Internazionale ritiene che ridurre la corruzione sia fondamentale per il successo dei suoi programmi di assistenza rivolti ai Paesi in difficoltà finanziaria. Secondo le ricerche del Fondo, infatti, la corruzione ostacola gli investimenti pubblici in infrastrutture, compromette l'equità e l'efficienza del sistema tributario, distorce la composizione della spesa pubblica.

La crescente attenzione ai problemi causati dalla corruzione, però, non è andata di pari passo con la sua riduzione. Nonostante le buone intenzioni, gli effetti dei programmi di assistenza di Banca Mondiale e Fondo Monetario sono controversi. Evidenze aneddotiche suggeriscono che la comunità internazionale non è riuscita a impedire che i programmi di assistenza aiutino governi e politici corrotti. Anche ricerche più sistematiche hanno rivelato che le organizzazioni multilaterali non riescono a scegliere quale Paese assistere sulla base del livello di corruzione del suo governo. Con poche eccezioni, inoltre, i governi nazionali che hanno promesso di contrastare la corruzione in modo più efficace non sembrano aver raggiunto risultati migliori.

Le promesse di ridurre la corruzione per stimolare lo sviluppo economico sono quindi rimaste tali. Le ragioni dei fallimenti non dipendono solo dal fatto che i politici spesso promettono misure drastiche contro la corruzione in campagna elettorale, che, una volta eletti, hanno difficoltà a implementarle. Ma risiedono soprattutto nella difficoltà di comprendere quali misure funzionano e quali no. Anche la ricerca economica sembra in ritardo rispetto alla necessità di elaborare e implementare politiche di contrasto efficaci. Sono almeno due le difficoltà all'origine di questo ritardo. La prima è di natura teorico-concettuale e deriva del fatto

che gli economisti, rispetto agli altri scienziati sociali, prediligono modelli che studiano i problemi dandone una rappresentazione il più semplificata possibile. L'economista Dani Rodrik, nel discutere i pro e i contro di questo approccio, lo definisce "teorizzazione su piccola scala". La corruzione, come discusso nell'introduzione del glossario, è un fenomeno per sua natura multiforme. Quindi una sua rappresentazione molto semplificata corre il rischio di ignorare aspetti importanti di restringere troppo il ventaglio degli strumenti di politica disponibili per contrastarla. Le voci del glossario di questa sezione mostrano come sia possibile affrontare questa difficoltà arricchendo il ventaglio di modelli che rappresentano e analizzano gli aspetti salienti del fenomeno corruzione.

La seconda difficoltà, comune anche alle altre scienze sociali, è invece di natura empirica e dipende dalle sfide poste dalla possibilità di misurare la corruzione. Senza una misura affidabile, risulta impossibile quantificarla, difficile testare le teorie che la riguardano, e molto problematico valutare l'efficacia delle politiche volte a contrastarla. Su questo versante, il contributo principale della ricerca economica è quello di aver evidenziato i problemi principali degli indicatori più utilizzati in letteratura e aver proposto strategie innovative per misurare la corruzione in maniera più credibile. Un contributo importante è arrivato da una nuova sotto disciplina, chiamata economia forense, che ha fra i suoi obiettivi quello di riconoscere e comprendere i comportamenti che gli attori economici preferirebbero tenere nascosti. Occorre riconoscere, però, che i contributi degli economisti alla misurazione della corruzione sono stati, per la maggior parte, su scala micro e quindi non consentono, se non in rari casi, confronti nel tempo e nello spazio. L'economia forense ha invece avuto maggiore fortuna in relazione alla valutazione dell'impatto delle politiche anticorruzione.

Da quando, negli anni Settanta, Gary Becker e George Stigler, entrambi premi Nobel, hanno utilizzato gli strumenti tradizionali dell'analisi economica per studiare il crimine e, più in generale, i comportamenti devianti, i modelli principali rappresentano la corruzione come una particolare manifestazione del problema dell'azzardo morale: una forma di asimmetria informativa post contrattuale dovuta al fatto che, in una transazione, è possibile che un attore non riesca a osservare facilmente il comportamento della controparte. Il modello principale-agente chiarisce le caratteristiche salienti di questo problema: un principale, per esempio lo Stato o un politico di grado superiore, affida a un agente, un politico di grado inferiore o un burocrate, un determinato compito. Per esempio, svolgere una gara d'appalto oppure rilasciare patenti di guida. Il principale, ex-post, non può osservare facilmente se l'agente ha eseguito il compito in maniera corretta. Di conseguenza, l'agente può abusare del potere assegnatogli e perseguire vantaggi privati come, per esempio, ricevere tangenti dalle imprese che partecipano alla gara d'appalto o dai cittadini che richiedono una patente di guida.

Per quanto, nello schema su descritto, si riconoscano alcuni tratti essenziali del fenomeno corruzione, il modello ha almeno due limiti. Per prima cosa, non

considera esplicitamente il fatto che la corruzione non riguarda solo una relazione bilaterale, ma è anche un problema di azione collettiva: oltre che dagli incentivi e dal monitoraggio fra principale e agente, i costi e i benefici della corruzione dipendono anche dalla sua diffusione fra una molteplicità di soggetti. In secondo luogo, il modello principale-agente non consente di caratterizzare in modo soddisfacente il compito che il principale chiede all'agente di svolgere. In cosa consiste esattamente? Come avrebbe svolto il suo compito l'agente se non avesse dovuto seguire le regole dategli dal principale? L'esito del suo comportamento sarebbe stato più o meno efficiente da un punto di vista economico?

I limiti descritti hanno almeno tre conseguenze problematiche: primo, uno schema teorico che vede la corruzione esclusivamente come un problema di azzardo morale non aiuta a spiegare perché Paesi o regioni simili in quanto a livelli di sviluppo e istituzioni di contrasto possano avere livelli di corruzione molto diversi e persistentemente diversi tra loro. Secondo, non offre indicazioni su possibili soluzioni del problema corruzione diverse da quelle basate sugli incentivi e sulla repressione. Infine, il modello principale-agente non chiarisce in quali circostanze e quali tipi di corruzione creino maggiori inefficienze economiche.

Per queste ragioni, il glossario, insieme a una voce sulla corruzione come problema di azzardo morale, presenta due modelli aggiuntivi. Il primo vede la corruzione come un equilibrio multiplo ed è una particolare applicazione del concetto di comportamento contingente introdotto dalla teoria dei giochi. Questo schema teorico consente di spiegare, senza ricorrere a fattori culturali, la persistenza della corruzione e le differenze, anche grandi, nei livelli di corruzione fra Paesi relativamente simili. Il secondo si concentra sulla natura del compito assegnato all'agente, il burocrate e il politico nel caso della corruzione. Il modello chiarisce in quali contesti la corruzione ha effetti negativi sull'efficienza e in quali invece è possibile che rappresenti solo un trasferimento di risorse a favore dei burocrati corrotti.

Nell'introduzione del glossario, si sostiene che per qualificare una certa condotta come corruzione non è necessaria una definizione. Si può adottare un approccio minimalista e, semplicemente, *riconoscerla quando la si vede*. È un approccio che consente di cogliere la complessità e le molte sfumature del fenomeno. Ma per misurare occorre definire. I principali indicatori si basano su definizioni che fanno coincidere la corruzione con quella illegale e, nella maggior parte dei casi, si concentrano sulla sua versione più tipica, ossia il pagamento di tangenti. Molto più difficile, invece, è misurare la cosiddetta corruzione legale. Ossia quella condotta che, pur senza infrangere la legge, costituisce un abuso di potere dato che è contraria all'interesse pubblico o è considerata tale dall'opinione pubblica prevalente.

Una fonte spesso usata, soprattutto dai media, per misurare la corruzione sono le statistiche giudiziarie. Per quanto queste forniscano informazioni utili a descrivere il fenomeno, presentano anche diverse controindicazioni. Per prima cosa, le fattispecie giuridiche variano nel tempo e nello spazio. Si pensi, ad esempio, alla

frequenza con cui, negli ultimi anni, sono stati riformulati i reati contro la pubblica amministrazione in Italia. Difficile ignorare che l'andamento delle inchieste e delle condanne per corruzione possa riflettere questi cambiamenti. Tuttavia, il problema principale degli indicatori che si basano sulle statistiche giudiziarie è che ipotizzano, implicitamente, che sia la propensione a denunciare sia quella a perseguire la corruzione non varino nel tempo e nello spazio. Invece è noto come, per esempio, in contesti dove la corruzione è molto diffusa, la capacità dello Stato di perseguirla sia debole. Utilizzare il numero di condanne per confrontare il livello di corruzione fra Paesi rischia quindi di sottostimare il fenomeno proprio dove è maggiormente presente. In modo analogo, un aumento delle denunce potrebbe indicare una maggiore diffusione della cultura della legalità piuttosto che un aumento della corruzione.

Una soluzione alternativa, ma non priva di problemi, è quella di condurre indagini e porre domande che riguardano la corruzione a campioni rappresentativi di politici, burocrati, imprenditori o cittadini. Tradizionalmente gli economisti sono scettici su questo strumento di indagine. Non si fidano infatti di quello che le persone dicono e preferiscono concentrarsi su quello che le persone fanno. In altre parole, nel gergo degli economisti, sulle loro "preferenze rivelate". Recentemente, questo scetticismo è stato parzialmente superato con lo sviluppo di nuove tecniche in grado di aumentare l'affidabilità delle risposte. Nel caso della corruzione, però, occorre riconoscere che i principali attori, quando devono esprimersi, tendono a essere comprensibilmente reticenti. Sia quando la corruzione è illegale sia quando non lo è, le persone coinvolte temono le conseguenze delle loro rivelazioni o provano vergogna. Alcune indagini aggirano il problema chiedendo a campioni di cittadini se, in un particolare periodo, gli è stato chiesto di pagare tangenti, senza dover specificare se lo abbiano poi fatto. Altre si concentrano sui dipendenti delle imprese che lavorano con la pubblica amministrazione e chiedono loro una stima del valore medio delle tangenti chieste in relazione a un appalto. Altre ancora utilizzano un approccio più indiretto e si concentrano sulla percezione della corruzione, in genere da parte di soggetti come imprese multinazionali o esperti in grado di confrontare diversi Paesi. La principale debolezza della corruzione percepita è che può riflettere i pregiudizi o le impressioni dei soggetti coinvolti nelle indagini.

Alcuni contributi originali alla misurazione della corruzione provengono dall'economia forense. Un filone di studi che parte dalla premessa che, per misurare la corruzione in modo credibile, si debbano affrontare sfide simili a quelle di chi deve contrastarla. Semplificando, l'economia forense suggerisce due strade principali: la prima è quella di utilizzare delle verifiche a campione sui processi amministrativi per controllare, quasi in presa diretta, che tutto è stato condotto secondo le regole. Per esempio, in uno studio sul rilascio delle patenti di guida in India, è stato possibile verificare se, in alcuni casi, le cifre pagate per le pratiche amministrative necessarie sono state superiori a quelle previste per legge e quali regole sono state infrante in

cambio di questi pagamenti. La seconda strada è quella di utilizzare un controllo incrociato confrontando le spese ufficiali di una determinata opera pubblica (o procedimento amministrativo) con una valutazione indipendente sul valore della stessa opera pubblica (o procedimento amministrativo). Le spese “mancanti” offrono un segnale e una misura dell’entità della corruzione. Questa strategia è stata utilizzata per misurare la corruzione delle province italiane o valutare gli effetti delle politiche anticorruzione in Indonesia.

Entrambe le strategie, i controlli in presa diretta e le spese mancanti, possono essere applicate soprattutto in contesti microeconomici e quindi non sono ancora riuscite a offrire strumenti in grado, per esempio, di confrontare la corruzione fra Paesi. Hanno invece consentito di valutare le politiche di contrasto con l’applicazione di metodi sperimentali o quasi sperimentali.

Principali riferimenti bibliografici

- Alesina A. & Weder B. (2002), “Do corrupt governments receive less foreign aid?”, *American economic review*, 92(4), pp. 1126-1137.
- Banerjee A., Mullainathan, S. & Hanna R. (2013), “Corruption. ‘Chapter 27’”, in R. Gibbons, & J. Roberts (a cura di), *The handbook of organizational economics*, Princeton University Press, Princeton/New Jersey.
- Becker G.S. (1968), “Crime and punishment: An economic approach”, *Journal of Political Economy*, 76(2), pp. 169-217.
- Becker G.S. & Stigler G.J. (1974), “Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers”, *The Journal of Legal Studies*, 3(1), pp. 1-18.
- Bardhan P. (2017), “Corruption and development: a review of issues”, *Journal of Economic Literature*, XXXV (September), pp. 1320-1346.
- Easterly W. (2017), *The white man’s burden: Why the West’s efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, CT: Tantor Media, Old Saybrook.
- Golden M.A. & Picci L. (2005), “Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data”, *Economics & Politics*, 17(1), pp. 37-75.
- Hanna R., Bishop S., Nadel S., Scheffler G. & Durlacher K. (2011), “The effectiveness of anti-corruption policy”, *EPPI Centre Report*, 3(1).
- Hillman A.L. (2004), “Corruption and public finance: an IMF perspective”, *European Journal of Political Economy*, 20(4), pp. 1067-1077.
- Olken B.A. (2007), “Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia”, *Journal of political Economy*, 115(2), pp. 200-249.
- Rodrik D. (2018), *Ragioni e torti dell’economia*, EGEA, Milano.
- Rose-Ackerman S. (1997), “The role of the World Bank in controlling corruption”, *Law & Pol’y Int’l Bus.*, 29, pp. 93-114.
- Stantcheva S. (2023), “How to run surveys: A guide to creating your own identifying variation and revealing the invisible”, *Annual Review of Economics*, 15(1), pp. 205-234.
- Zitzewitz E. (2012), “Forensic economics”, *Journal of Economic Literature*, 50(3), pp. 731-769.

Corruzione come azzardo morale

Per il principale modello economico, la corruzione è un problema di azzardo morale: una situazione in cui un soggetto, definito agente, a cui è stato affidato un compito da un altro soggetto, definito principale, deve decidere come eseguirlo. In particolare, può ex post comportarsi in modo opportunistico grazie al fatto che il principale non osserva facilmente le sue azioni. In economia politica l'azzardo morale, insieme alla selezione avversa, rappresenta una delle principali ragioni per cui un'asimmetria informativa ostacola l'allocazione efficiente delle risorse. In questo quadro teorico, quindi, la corruzione è sempre inefficiente.

Un esempio aiuta a chiarire sia le ragioni dell'inefficienza sia le principali implicazioni del modello: un pubblico ufficiale (l'agente) ha il potere di rilasciare un permesso per costruire e deve decidere se comportarsi in modo onesto nei confronti dello Stato (il principale) oppure abusare del potere affidatogli e accettare (o chiedere) una tangente. Se si comporta in modo onesto ha la certezza di mantenere il suo incarico e continuare a guadagnare lo stipendio di pubblico ufficiale uguale a w . Se invece accetta (o chiede) una tangente corre un rischio e possono succedergli due cose: con probabilità p lo Stato controlla il suo operato, la corruzione viene alla luce e deve cercarsi un altro lavoro che lo costringe a guadagnare uno stipendio più basso v ($< w$). Con probabilità $(1-p)$ riesce invece a farla franca e, in aggiunta al suo stipendio w , ottiene anche la tangente b . Il valore atteso del suo stipendio è quindi $p v + (1-p) (w+b)$.

Lo Stato conosce le due alternative del pubblico ufficiale e ipotizza che decida in modo da massimizzare il suo risultato economico. Fissa, quindi, lo stipendio del pubblico ufficiale al più basso valore possibile che lo induce a comportarsi in modo onesto w^* . Si tratta del valore che lo lascia indifferente fra le due opzioni $w^* = p v + (1-p) (w^*+b)$. Infatti, se scegliesse uno stipendio più basso $w < w^*$, il pubblico ufficiale avrebbe un vantaggio economico dall'accettare (o chiedere) la tangente. Se invece scegliesse uno stipendio più alto $w > w^*$ starebbe sprecando inutilmente danaro pubblico. In questo, senso w^* può essere considerato un salario di equilibrio.

Con alcuni semplici passaggi algebrici è possibile modificare l'equazione scritta sopra e ricavare la differenza fra il salario di equilibrio e il salario che il pubblico ufficiale potrebbe guadagnare da un lavoro alternativo:

$$w^* - v = [(1-p)/p] b.$$

Il termine sinistro dell'uguaglianza può essere interpretato come l'extra salario che lo Stato deve pagare al pubblico ufficiale per indurlo a comportarsi in modo onesto. Grazie alla possibilità di abusare del suo potere, il pubblico ufficiale ottiene una rendita economica: un pagamento o una remunerazione superiori a quelli che avrebbe ricevuto nella sua migliore alternativa possibile, spesso chiamata anche opzione di riserva. In questo senso, la corruzione introduce un'inefficienza.

Il modello ha alcune implicazioni su possibili misure di contrasto alla corruzione: l'inasprimento dei controlli e l'aumento degli stipendi dei dipendenti pubblici. Se p è uguale a 1, ossia se lo Stato controlla sempre con successo il comportamento del pubblico ufficiale, allora $w^* - v = 0$ e quindi non è necessario pagare alcun salario extra. Al diminuire della probabilità p che un comportamento corrotto venga scoperto, aumenta l'extra salario che occorre pagare al pubblico ufficiale per indurlo a comportarsi in modo onesto. Esiste un trade-off quindi tra severità dei controlli dello Stato e dimensione della rendita.

Il modello offre anche una semplice spiegazione del perché un aumento degli stipendi dei dipendenti pubblici può ridurre la corruzione: il timore di perdere un lavoro ben pagato rappresenta un buon deterrente.

La rendita economica $w^* - v$ rappresenta uno dei motivi per cui i dipendenti pubblici guadagnano stipendi relativamente alti. Come abbiamo visto, lo Stato può ridurla aumentando p , per esempio intensificando i controlli. Il problema è che questa strada può essere costosa, soprattutto se non è semplice controllare l'attività del pubblico ufficiale. Un'alternativa più conveniente può essere introdurre una punizione molto severa nel caso in cui il comportamento corrotto venisse scoperto. In pratica, però, anche chi controlla o chi deve infliggere la multa può essere corrompibile. In questo caso, aumentare i controlli o l'entità della multa non fa altro che trasferire la rendita economica dal controllato al controllore. Un caso studio condotto in Indonesia suggerisce che in realtà, anche in un contesto con molta corruzione, un aumento drastico della probabilità di controllo (dal 4% al 100%) è in grado di ridurre in maniera sostanziale la corruzione.

Il modello presenta anche altri limiti. Primo, non offre indicazioni circa la possibilità che, in alcuni casi, la corruzione sia efficiente. Come abbiamo ricordato sopra, l'azzardo morale porta per definizione a un risultato inefficiente. Secondo, non consente di distinguere fra diversi tipi di corruzione dato che il compito assegnato all'agente non viene caratterizzato se non per la difficoltà di essere controllato. Non c'è differenza fra la corruzione per un grande appalto per un'opera pubblica e quella di chi corrompe un funzionario per ottenere più velocemente un documento al quale ha diritto. In entrambi i casi, le implicazioni del modello portano a concentrarsi sulla frequenza e la severità dei controlli e non sulle regole che riguardano il compito da svolgere. Infine, il modello si concentra su una relazione bilaterale e non consente di analizzare

la corruzione come un problema di azione collettiva [si veda Corruzione come equilibrio multiplo].

Per superare l'ultimo limite, è possibile rendere il modello più realistico (e forse interessante!) ipotizzando che p , invece di essere una variabile esogena rispetto alle forze che determinano l'equilibrio, dipenda invece negativamente dalla diffusione della corruzione. In una società dove nessuno è corrotto è relativamente più facile essere scoperti, mentre se tutti sono corrotti è facile farla franca. Si tratta di un'ipotesi plausibile per almeno due motivi: se la corruzione è molto diffusa, lo Stato può non avere mezzi sufficienti per contrastarla; inoltre, se tutti sono corrotti anche chi dovrebbe contrastarla può essere facilmente corrompibile.

Per verificare le implicazioni di questa ipotesi, possiamo per esempio assumere che $p = 1 - c$, dove c è uguale alla frazione di cittadini corrotti. Se tutti sono corrotti, la probabilità di farla franca è garantita. Se invece nessuno è corrotto, lo Stato sarà certamente in grado di scoprire la corruzione.

Secondo il modello descritto sopra, un pubblico ufficiale si comporta in modo corrotto se:

$$w^* - v < [(1-p)/p] b,$$

ossia se il suo extra salario è inferiore a una certa somma che dipende negativamente dalla probabilità di essere scoperto e dall'ammontare della tangente. Se sostituiamo in questa espressione $p = 1 - c$, otteniamo:

$$w^* - v < [c/(1-c)] b.$$

Questa disuguaglianza implica che esistono soltanto due equilibri stabili. Se nessuno è corrotto, c è uguale a 0 e quindi nessuno si comporta in modo corrotto dato che $w^* - v$ non è mai inferiore alla parte sinistra dell'uguaglianza. Se tutti o quasi tutti sono corrotti (c tende a 1), la parte sinistra della disuguaglianza tende all'infinito. Quindi nessun extra salario riuscirà a evitare la corruzione. In altri termini, nel primo caso non c'è un equilibrio con corruzione e nel secondo ce n'è tantissima. Nessuna situazione intermedia è invece stabile. Le implicazioni di questa versione del modello non sono molto diverse da quelle discusse nella voce corruzione come equilibrio multiplo.

Principali riferimenti bibliografici

- Becker G.S., & Stigler G. J. (1974), "Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers", *The Journal of Legal Studies*, 3(1), pp. 1-18.
- Cadot O. (1987), "Corruption as a Gamble", *Journal of public economics*, 33(2), pp. 223-244.
- Olken B.A. (2007), "Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia", *Journal of political Economy*, 115(2), pp. 200-249.

Corruzione come equilibrio multiplo

I principali modelli economici studiano la corruzione come un equilibrio. Ossia, una situazione in cui, se ogni attore del modello prende come date le azioni degli altri attori, nessuno può migliorare la propria condizione (economica) scegliendo azioni diverse da quelle che favoriscono il perdurare della corruzione stessa. Studiare la corruzione come un equilibrio ha due vantaggi principali. Primo, consente di comprendere perché la corruzione sia persistente e difficile da contrastare, anche in contesti dove la maggioranza di cittadini e imprese la considerano come un problema. Secondo, fornisce una spiegazione del perché Paesi fra loro simili, sia in termini di benessere economico sia in termini della qualità delle istituzioni politiche, possano avere livelli di corruzione molto diversi.

Nei modelli economici più diffusi, gli attori che, con le loro azioni, concorrono a determinare un equilibrio con corruzione sono, i politici, i burocrati, le imprese e i cittadini. Non è difficile comprendere perché politici e burocrati abbiano spesso un interesse economico a non scegliere azioni che rompano un equilibrio con corruzione: entrambi possono utilizzare la loro posizione per chiedere tangenti o altre utilità in cambio di diversi tipi di favori legati al loro ruolo. Meno ovvio è invece spiegare quale sia la convenienza di imprese e cittadini. Le imprese possono trarre benefici economici dalla corruzione attraverso la vincita di appalti truccati grazie all'elargizione di tangenti o altre forme di utilità. I cittadini, infine, possono decidere razionalmente di accettare di pagare denaro o altre contropartite per ottenere servizi pubblici che sarebbero altrimenti preclusi, a causa dell'inefficienza della pubblica amministrazione o perché non ne hanno diritto.

D'altra parte, se adottiamo una prospettiva diversa e consideriamo chi paga tangenti come un gruppo sociale, invece che come un singolo attore, non è affatto ovvio quale sia il beneficio della corruzione. Nel loro complesso, imprese e cittadini preferirebbero non dover pagare tangenti per ottenere appalti o servizi ai quali hanno diritto. Sorge spontaneo, allora, chiedersi perché questi gruppi di attori non si coalizzino, sia al loro interno sia fra di loro, per evitare di dover pagare. La risposta dei modelli della corruzione come equilibrio è che, per cittadini e imprese, la corruzione rappresenta un particolare tipo di dilemma sociale: una situazione

nella quale alcuni attori non considerano a sufficienza gli effetti che le loro azioni hanno su altri attori e quindi sulla collettività.

Per comprendere in che senso la corruzione rappresenti un dilemma sociale, possiamo fare riferimento al concetto tipico della teoria dei giochi: il comportamento contingente (*contingent behavior*). La convenienza di molte azioni dipende dalle aspettative che gli individui hanno rispetto alle azioni scelte da altri individui. Per esempio, scegliamo di muoverci in automobile o con i mezzi pubblici anche in relazione a quanto traffico stradale ci aspettiamo o quanti posti liberi pensiamo di trovare in autobus o metropolitana. Nel caso della corruzione, i benefici delle azioni necessarie al suo perpetuarsi, rispetto a quelle necessarie a contrastarla, dipendono in modo cruciale dalla prevalenza sociale della corruzione stessa. In una società dove la corruzione è pervasiva, il costo di denunciare chi chiede o paga tangenti è molto alto. Si rischia infatti di essere emarginati o, in casi estremi, di subire ritorsioni anche violente. In una società prevalentemente onesta, invece, la probabilità di trovare qualcuno da corrompere è bassa mentre è alta quella di essere scoperti e sanzionati.

Anche in società molto corrotte, pagare tangenti è spesso visto come un'azione immorale o disdicevole. Eppure, in molti contesti risulta essere l'unica opzione disponibile per chi, ad esempio, ha necessità di cure mediche o vuole evitare di essere sanzionato ingiustamente. In una società senza corruzione, invece, provare a corrompere un pubblico ufficiale è inutile se non controproducente. In Costa Rica, non certo un Paese ad alto reddito, abbondano casi in cui automobilisti ai quali è stata comminata una multa sono stati puniti severamente per aver provato a corrompere gli agenti di polizia stradale. Al contrario, evidenze aneddotiche suggeriscono che in Messico, Paese con un PIL pro-capite paragonabile a quello del Costa Rica, l'unico modo per non ricevere sanzioni ingiustificate è pagare tangenti a esponenti delle forze dell'ordine.

Il comportamento contingente, quindi, spiega l'esistenza di equilibri multipli: Paesi del tutto simili, in quanto a economia, istituzioni politiche e persino codici di moralità, possono avere livelli di corruzione molto diversi a seconda delle aspettative che i cittadini hanno rispetto al comportamento dei loro concittadini.

Per chiarire le idee, semplifichiamo ulteriormente e immaginiamo che cittadini e imprese possano scegliere solo due tipi di azione: (i) pagare tangenti o (ii) comportarsi in modo onesto. In una società senza corruzione, il beneficio di pagare tangenti è basso, dato che nessuno è disposto a farsi corrompere ed è facile essere scoperti. Attuare comportamenti onesti è senz'altro un'azione preferibile quando nessuno è corrotto. Al crescere del livello di corruzione, il beneficio di pagare tangenti aumenta: ci sono più persone corrompibili e non è più così probabile essere scoperti [si veda Le risorse della corruzione]; mentre quello di comportarsi in modo onesto diminuisce: ci sono cittadini o imprese che pagano tangenti scavalcando i cittadini onesti. È possibile quindi che, a un certo livello critico di corruzione C , al

crescere dei benefici dell'azione (i), che partiva da un livello di benefici inferiore, e al decrescere dei benefici dell'azione (ii), che partiva da un livello superiore, i due benefici si equivalgono. Proseguendo con questo ragionamento, per livelli di corruzione superiori alla soglia critica C, invece, pagare tangenti diventa più conveniente rispetto a essere onesti. Secondo questa rappresentazione, esistono solo due equilibri stabili: se partiamo da livelli di corruzione inferiori a C, la società si muove verso un equilibrio senza corruzione. Se invece partiamo da livelli di corruzione superiori a C, la società diventa rapidamente molto corrotta.

Secondo questa visione, come detto sopra, esistono cittadini e imprese per i quali è razionale contribuire a un equilibrio con molta corruzione, ma che preferirebbero trovarsi nell'equilibrio in cui tutti agiscono in modo onesto. Questo ha importanti implicazioni per la lotta alla corruzione: per quanto sia difficile alterare un equilibrio con corruzione, è più facile che le azioni di contrasto provengano da gruppi sociali che pagano le tangenti (cittadini e imprese) piuttosto che da quelli che le ricevono (politici e burocrati).

Principali riferimenti bibliografici

Andvig J.C. (1991), "The economics of corruption. A survey", *Studi Economici*, 1(43), pp. 57-94.

Fisman R. & Golden M.A. (2017), *Corruption. What everyone needs to know*, Oxford university press, Oxford.

Schelling T.C. (2008), *Micromotivazioni della vita quotidiana*, Bompiani, Milano.

Efficienza e corruzione

In economia, esistono due definizioni di efficienza, distinte ma complementari. L'efficienza allocativa si verifica quando le risorse disponibili sono distribuite in modo da massimizzare il benessere collettivo. L'efficienza produttiva, invece, si raggiunge quando i beni e i servizi vengono prodotti minimizzando i costi. Per comprendere la sua relazione con la corruzione occorre misurare l'efficienza economica. Un indicatore frequentemente utilizzato per valutarla, pur con diverse limitazioni, è il PIL pro capite, che rappresenta il valore di mercato dei beni e servizi prodotti in un Paese diviso per il numero totale dei suoi abitanti.

A livello internazionale, la relazione tra corruzione e PIL pro-capite è negativa: in media, i Paesi percepiti come più corrotti hanno un reddito più basso e crescono a tassi inferiori. Non è facile stabilire, però, in che misura questa associazione statistica sia il risultato di un effetto causale (negativo) della corruzione sull'efficienza economica e non solo perché il PIL pro-capite è un indicatore problematico dell'efficienza. Infatti, la correlazione potrebbe anche derivare dal fatto che entrambe le variabili hanno altre cause in comune, come, per esempio, il livello di istruzione o la qualità delle istituzioni. Oppure, potrebbe dipendere da un legame causale inverso. Può infatti essere l'efficienza economica ad avere un effetto negativo sulla corruzione se, per esempio, maggiori risorse economiche consentono di adottare politiche di contrasto più efficaci.

Per fare chiarezza sulla relazione fra corruzione ed efficienza, date le difficoltà empiriche descritte sopra, può aiutare un modello economico. Quello che studia la corruzione come un problema di azzardo morale [si veda Corruzione come azzardo morale] non è molto utile dato che ipotizza che la corruzione sia inefficiente per definizione. Descriviamo invece un modello che definisce la corruzione come l'infrazione di una regola, indipendentemente dalle conseguenze che questa infrazione ha sull'efficienza economica. L'elemento centrale del modello è un compito (task) che un principale, per esempio lo Stato o un pubblico ufficiale di grado superiore, delega a un agente, per esempio un pubblico ufficiale di grado inferiore. Il compito consiste nell'assegnare un insieme limitato di risorse (slot) a un insieme più ampio di richiedenti (applicant). I richiedenti sono eterogenei, ma l'agente non può osservare con facilità le loro caratteristiche a meno di eseguire dei controlli (test).

Qui c'è una seconda differenza rispetto al modello che studia la corruzione come un problema di azzardo morale: l'asimmetria informativa non riguarda l'azione dell'agente, ma le caratteristiche dei richiedenti.

L'obiettivo del principale è massimizzare il valore sociale che deriva dall'assegnazione delle risorse, ma deve fare i conti con il fatto che l'agente può comportarsi in modo opportunistico creando delle inefficienze. Per ridurre questo rischio, stabilisce alcune regole che l'agente deve seguire nello svolgimento del compito. Le regole riguardano (i) le caratteristiche dei richiedenti a cui attribuire priorità (ii) la quantità di controlli, che per l'agente hanno un costo, da utilizzare per osservare queste caratteristiche e (iii) il prezzo che è autorizzato a riscuotere dai richiedenti assegnatari delle risorse. Se il principale stabilisce che le risorse devono essere gratuite, allora il prezzo è uguale a zero.

Come anticipato, in questo quadro teorico, la corruzione è definita come la violazione di una di queste regole. In particolare, ciascuna violazione rappresenta un diverso tipo di corruzione. La forma più classica, il pagamento di una tangente, corrisponde all'infrazione della regola (iii): l'agente richiede un prezzo superiore a quello stabilito dal principale. Ma il modello consente di analizzare altre forme di corruzione. Per esempio, il nepotismo: un pubblico ufficiale assegna un appalto a un parente invece che all'impresa con le caratteristiche alle quali avrebbe dovuto dare priorità secondo la regola (i). Altri esempi ancora riguardano l'omissione di atti di ufficio: l'agente non svolge la quantità di controlli stabiliti dal principale per osservare le caratteristiche dei richiedenti; e, infine, l'eccesso di burocrazia: l'agente esercita controlli più ampi rispetto a quelli previsti. Negli ultimi due esempi, gli agenti violano la regola (ii).

Come ricordato sopra, l'obiettivo del principale è massimizzare il valore sociale. La caratteristica cruciale dei richiedenti riguarda dunque il valore sociale generato se viene loro assegnata una risorsa. Per semplicità, si ipotizza che esistano solo due tipi di richiedenti. Quelli di tipo A per i quali il valore sociale è alto e quelli di tipo B per i quali è basso, con $A > B$. I richiedenti, però, differiscono anche in relazione a due caratteristiche aggiuntive: il valore privato che ricavano dalla risorsa, rispettivamente a e b e la capacità che hanno di pagarla, rispettivamente y_a e y_b . A causa di vincoli di credito, la capacità di pagare potrebbe essere inferiore al valore privato. Si ipotizza, invece, che non possa essere superiore ($y_a \leq a$; $y_b \leq b$): nessuno pagherebbe una risorsa più del valore privato che le attribuisce.

Valore sociale, valore privato e capacità di pagare la risorsa possono quindi non essere allineati. La tabella sottostante riassume i possibili casi e alcuni esempi aiutano a comprenderli.

Capacità di pagare		
Valore privato	$y_a > y_b$	$y_a \leq y_b$
$a > b$	1 Allineamento	3 Incapacità a pagare
$a \leq b$	2 Indisponibilità a pagare	4 Disallineamento

Caso 1: un funzionario deve organizzare una gara d'appalto per assegnare la realizzazione di un'opera pubblica a un'impresa privata. Fra le concorrenti, quella più efficiente ha il più alto valore sociale dato che è in grado di realizzare l'opera con costi inferiori. Per la stessa ragione è anche quella in grado di ottenere il maggior guadagno privato dalla realizzazione dell'opera ($a > b$) e di conseguenza, a parità di altre condizioni, è quella disposta ad accettare un prezzo di aggiudicazione più basso. In questo caso, la capacità di pagare è il prezzo di aggiudicazione minimo che l'agente è disposto ad accettare per eseguire l'opera con il segno meno ($y_a > y_b$).

Caso 2: il dipendente dell'unità sanitaria locale deve decidere a chi distribuire preservativi con l'obiettivo di diminuire la circolazione di HIV. Le persone con il più alto valore sociale sono quelle che hanno il maggiore rischio di contrarre la malattia (e.g. tossicodipendenti, omosessuali...). Si tratta, probabilmente, di persone che hanno una più alta propensione (privata) al rischio e quindi il loro valore privato di ricevere un preservativo dall'unità sanitaria locale è più basso ($a < b$). Inoltre, questo gruppo potrebbe essere quello con le maggiori disponibilità economiche ($y_a > y_b$).

Caso 3: un medico deve allocare letti di ospedale o un funzionario deve decidere a chi concedere un sussidio alimentare. Non sembra ci siano dubbi sul fatto che, in entrambi i casi, valore sociale e valore privato siano allineati: chi ha un valore sociale più alto (i.e. una malattia più grave o maggiore bisogno di cibo) ha anche un valore privato non inferiore a chi ha un valore sociale più basso. Non è detto però che abbia anche una maggiore capacità di pagare la risorsa. Nel caso dei letti di ospedale, si può ipotizzare che non esistano differenze sistematiche fra persone con patologie più o meno gravi. Nel caso dei sussidi alimentari, chi ha maggiori necessità ha probabilmente una capacità di pagare inferiore.

Caso 4: un funzionario della motorizzazione civile deve decidere a chi rilasciare una patente di guida e i richiedenti differiscono per la loro abilità di condurre un veicolo. Il valore sociale è più alto se la patente viene rilasciata a un richiedente che guida meglio. A priori, invece, non è scontato che la patente abbia un valore privato più elevato per chi sa guidare meglio. Se, per esempio, ipotizziamo che chi sa guidare ha una probabilità più bassa di essere fermato per un controllo dalla polizia stradale, allora il valore privato di avere una patente potrebbe essere più alto per chi sa guidare peggio. In questo caso, anche la sua capacità a pagare è inferiore a causa di un più basso valore privato.

Il modello è quindi in grado di descrivere e analizzare diversi tipi di corruzione. Inoltre, ha alcune implicazioni interessanti per la relazione tra corruzione ed efficienza. Nelle situazioni che ricadono nel caso 1, la corruzione non compromette l'efficienza economica, ma trasferisce semplicemente risorse al funzionario corrotto. Il contrario è vero nelle situazioni che ricadono nel caso 4, nelle quali la corruzione favorisce i richiedenti per i quali la risorsa da distribuire ha un valore sociale più basso e quindi ha un impatto negativo sull'efficienza.

Per comprendere il perché di queste conclusioni, confrontiamo cosa prevede il modello nell'esempio della gara d'appalto (caso 1). Senza corruzione, l'agente svolge la gara come previsto per individuare l'impresa più efficiente. Per esempio, svolge un'asta fra quelle in grado di svolgere il lavoro. La risorsa, quindi, viene allocata al richiedente in grado di svolgere l'opera al prezzo più basso e quindi all'impresa più efficiente. Con corruzione, invece, l'agente riesce a creare un'asta informale e assegna il lavoro all'impresa che gli offre la tangente più alta. Rispetto al caso precedente c'è uno spostamento di risorse a favore del burocrate corrotto, ma l'appalto è vinto comunque dall'impresa più efficiente.

Il caso 4 è completamente diverso. Senza corruzione, il funzionario della motorizzazione civile svolge un esame di guida onesto e rilascia la patente ai richiedenti che lo superano e che quindi sono quelli che, in media, guidano meglio. Con corruzione, invece, il funzionario rilascia la patente a chi guida peggio dato che questi ultimi sono in grado di pagare una tangente più alta. In questo caso, quindi, la corruzione, oltre a trasferire risorse al funzionario corrotto, crea anche un'inefficienza.

Principali riferimenti bibliografici

- Banerjee A., Mullainathan S. & Hanna R. (2013), "Corruption. «Chapter 27»", in R. Gibbons & J. Roberts (a cura di), *The handbook of organizational economics*, Princeton University Press, Princeton/New Jersey.
- Bertrand M., Djankov S., Hanna R., & Mullainathan S. (2007), "Obtaining a driver's license in India: an experimental approach to studying corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), pp. 1639-1676.
- Leff N.H. (1964), "Economic development through bureaucratic corruption", *American behavioral scientist*, 8(3), pp. 8-14.
- Sen A. (1975), "The concept of efficiency", *Contemporary issues in economics: Proceedings of the Conference of the Association of University Teachers of Economics*, Manchester University Press, Manchester, pp. 196-210.

Costi di transazione e governance degli scambi corrotti

La pratica della corruzione, dalle sue forme più sporadiche fino a quelle più diffuse e sistemiche, comporta per chi vi partecipa la necessità di affrontare una molteplicità di fattori di rischio *esogeni* – la possibile sanzione legale e/o sociale derivante dalla natura nascosta, “immorale” e illegale delle corrispondenti relazioni – ed *endogeni* – derivanti dalla possibilità di defezione dei partner contrattuali dagli accordi o dalle regole non scritte che dovrebbero disciplinarne le condotte. Una possibile lente analitica con la quale analizziamo la varietà di meccanismi di governance extra-legale della corruzione è la teoria dei costi di transazione, concetto affermatosi a partire dal pionieristico lavoro di Coase (1988) come chiave di analisi delle relazioni contrattuali nei mercati e nelle organizzazioni.

I costi di transazione rispecchiano infatti la necessità di impiegare risorse per definire, proteggere, catturare o trasferire i diritti di proprietà, attraverso attività di misurazione (acquisizione di informazioni su profili e attributi rilevanti delle risorse), contrattazione (realizzazione di accordi e definizione di regole) ed enforcement (controllo ex-post e protezione dei diritti) (Barzel, 1989, p. 3). I diritti di proprietà sono incompleti e imperfettamente delineati – e dunque vi sono costi di transazione – nei mercati legali e nelle interazioni lecite, regolate e dunque garantite (ovvero non proibite) dall'apparato coercitivo dello Stato. Ma nei mercati e negli scambi illegali, come quello della corruzione, tutte le condizioni di incertezza sopra descritte risultano amplificate (Schelling, 1984). Gli attori dei mercati illeciti, e dunque anche corrotti e corruttori, operano in un contesto più insicuro e instabile, dove regole e vincoli contrattuali che fondano i loro “diritti economici di proprietà” sulle risorse in gioco non sono tutelati, ma al contrario vengono “sfidati” dall'apparato coercitivo dello Stato.

Come in altri mercati illegali, anche negli scambi corrotti maturano “obbligazioni contrattuali” implicite e aspettative sui diritti in relazione alle risorse in gioco, spesso sancite da informali “regole del gioco”. Ma ovviamente, nelle intese tra corrotti e corruttori, “i contratti non possono essere garantiti in tribunale; le risorse nelle operazioni illegali possono essere confiscate in ogni momento dalle agenzie di controllo; tutti i partecipanti sono soggetti al rischio di arresto e condanna” (Reuter, 1983, p. 114). Il contesto in cui si realizzano scambi corrotti è dunque

caratterizzato da segretezza, opacità, partecipazione ristretta, alti costi di uscita (Lambsdorff, 2007, p. 222).

Per quanto realizzati “all’ombra della legge”, anche gli scambi illegali possono tuttavia allinearsi a particolari “infrastrutture di governance” che ne rendono possibile la realizzazione, contenendone a sufficienza i costi di transazione (Varese, 2010). Distinguendo le fonti di incertezza nelle fasi in cui si articolano le relazioni di scambio si possono distinguere tre tipi di costi di transazione, legati ad attività volte a: 1. identificare uno o più controparti disponibili allo scambio (nonché affidabili); 2. negoziare i termini di un accordo accettabile per i partner; 3. verificare l’adempimento degli accordi contrattuali (quelli che non prevedono una trasmissione istantanea e contestuale delle contropartite), risolvere eventuali controversie, applicare sanzioni ai trasgressori (della Porta & Vannucci, 2021) [si veda La corruzione come sistema].

La corruzione, al pari di ogni altro sistema di scambio e di interazioni sociali, richiede allora un certo grado di “ordine” e prevedibilità per i suoi partecipanti (Husted, 1984). I meccanismi che possono assicurare una “regolazione” delle corrispondenti attività richiamano in ultima istanza due modelli alternativi (della Porta et al., 2015). Il primo – che si può definire di corruzione *centrifuga* – si fonda sull’emergere di strumenti di “auto-regolazione” degli scambi occulti, costruiti soprattutto sull’aspettativa condivisa di una ripetizione nel corso del tempo delle interazioni, anche su base allargata, grazie all’impiego di risorse di riconoscimento e reputazione da parte degli interlocutori. Specie quando le interazioni sono frequenti e reiterate in un arco temporale esteso e indeterminato, con limitate fonti di incertezza esterna (basso rischio penale, ridotta volatilità del mercato politico, alte barriere all’entrata del mercato pubblico, ecc.), la pratica della corruzione può trovare modalità di regolazione “consuetudinaria”, attraverso la supervisione e il controllo diffuso e decentrato delle condotte dei partner negli scambi occulti. Questi ultimi verranno ammessi selettivamente entro specifiche cerchie in base alla loro capacità di tenere fede agli impegni contrattuali; o viceversa puniti dall’ostracismo di coloro coi quali potrebbero entrare in affari. Un secondo modello di strutturazione degli scambi occulti – di natura invece centripeta – vede la presenza, quali riconosciuti centri di autorità, di attori specializzati nel ruolo di “regolatori” e garanti nell’adempimento delle corrispondenti transazioni. La loro presenza in veste di promotori e garanti del rispetto di “impegni contrattuali” e regole non scritte riduce le fonti di incertezza capaci altrimenti di dissuadere dalla partecipazione agli scambi.

Nonostante l’assenza della protezione garantita dall’apparato coercitivo dello Stato, sono disponibili alcuni meccanismi alternativi di enforcement per gli attori della corruzione. Se ne possono distinguere tre tipi (Vannucci, 2020): (i) quelli fondati sulle credenze interiorizzate di ciascun attore (*first-party*), (ii) quelli legati alla capacità di auto-protezione o alla tutela assicurata dagli stessi attori che interagiscono, tramite strumenti come ostracismo, stigma, esclusione dai vantaggi della

cooperazione prolungata (*second-party*); (iii) quelli che dipendono dalla presenza di soggetti esterni al dominio di scambio, che si specializzano nell'offrire servizi di protezione – “terze-parti” esterne rispetto ai contraenti (*third-party*).

Nel primo caso, l'artefice dell'enforcement è ciascun attore coinvolto nell'interazione, che “si auto-impone regole e le sanziona su se stesso esercitando un controllo in prima persona” (Ellickson, 1991, p. 126). L'adesione a valori interiorizzati (di matrice ideologica, religiosa, ecc.) si associa all'adesione a modelli di condotta che qualora siano violati – ad esempio, tradendo la fiducia della controparte, o degli altri membri dell'organizzazione che ha delegato la gestione di tali attività illecite – generano nel diretto interessato un senso di colpa o una sofferenza psichica, indipendentemente dall'essere o meno scoperto e punito da altri (Panther, 2000).

Un secondo insieme di meccanismi di governance fa leva sul potere di ritorsione che le dirette controparti (attuali o potenziali) nello scambio corrotto esercitano nei confronti di chi non si è dimostrato degno di fiducia. Gli attori che puniscono la defezione dei partner da intese o dal rispetto di regole possono utilizzare risorse diverse per infliggere loro un costo, ponendo in essere diverse forme di auto-protezione. Una risorsa a disposizione è l'interruzione del rapporto, cessando il proprio adempimento (ove ciò sia ancora possibile) e precludendo ulteriori opportunità di incontro potenzialmente proficuo. Per potenziare questo effetto deterrente, un attore può infliggere anche un ulteriore danno reputazionale, diffondendo informazioni sull'inaffidabilità dei partner. Questa sanzione sarà tanto più efficace quanto più centrale è la collocazione dell'attore all'interno di network di interazione e scambio e più fluida la circolazione di informazioni.

Da ultimo, una garanzia di adempimento ai patti e alle regole della corruzione può essere assicurata da terze-parti specializzate che, incassando un “prezzo” per i loro servizi di enforcement, controllano il rispetto di regole e clausole contrattuali, valutano e compongono controversie e inosservanze, puniscono le violazioni. La credibilità del garante discende dalla sua disponibilità a entrare nel mercato della protezione e dalla sua capacità di minacciare credibilmente un costo ai contraenti: “Il garante induce le controparti a onorare il contratto in situazioni nelle quali esse non sarebbero inclini a farlo. Ottiene questo risultato minacciando di imporre loro dei costi. L'ampiezza del suo potere di imporre dei costi pone un limite a quello che egli può garantire” (Barzel, 2002, p. 42). Le “terze parti garanti” forniscono protezione a diversi livelli, cui corrisponde l'intervento di attori differenti (Vannucci, 2019): alcune istituzioni sociali esercitano un controllo diffuso, decentralizzato, tramite norme di comportamento e scambi di informazioni sulle azioni e conseguentemente sulla reputazione dell'attore, grazie alle quali è possibile escludere soggetti opportunisti da future interazioni: “Affinché questo processo funzioni il gruppo deve disporre di buone reti di comunicazione e di credibili strategie di punizione multilaterale” (Dixit, 2007, p. 23). In altri casi, il garante è un soggetto individuale (intermediario, imprenditore, dirigente amministrativo, ecc.) che offre

protezione utilizzando risorse nella sua disponibilità. Infine, il garante può essere un soggetto collettivo (organizzazione mafiosa, partito, impresa, loggia massonica, ecc.) che tramite propri rappresentanti assicuri l'adempimento di scambi corrotti soggetti a regole e accordi contrattuali. La loro offerta di protezione si estende fino al dominio di interazioni e scambi dove le organizzazioni sono in grado di minacciare l'applicazione di una sanzione, che nel caso dei gruppi criminali include la violenza (Gambetta, 1992).

Principali riferimenti bibliografici

- Barzel Y. (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Barzel Y. (2002), *A Theory of the State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Coase R.H. (1988), *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, Chicago.
- della Porta D., Sberna S. & Vannucci A. (2015), "Centripetal and Centrifugal Corruption in Post-democratic Italy", *Italian Politics*, 30(1), pp. 198-217.
- della Porta D. & Vannucci A. (2021), *La corruzione come sistema*, il Mulino, Bologna.
- Dixit A.K. (2007), *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*, Princeton University Press, Princeton.
- Ellickson R.C. (1991), *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Gambetta D. (1992), *La mafia siciliana*, Einaudi, Torino.
- Husted B. (1994), "Honor among thieves: A transaction-cost interpretation of corruption in the third world", *Business Ethics Quarterly*, 4(1), pp. 17-27.
- Lambsdorff J.G. (2007), *Institutional economics of corruption and reform*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Panther S. (2000), "Non-Legal Sanctions", in B. Bouckaert & G. de Geest (a cura di), *Encyclopedia of Law and Economics*, 1, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 999-1028.
- Reuter P. (1983), *Disorganized crime*, The MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Schelling T. (1984), *Choice and consequence*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Vannucci A. (2019), "The formal and informal institutions of corruption", in E. Carloni (a cura di), *Preventing corruption through administrative measures*, Morlacchi, Perugia, pp. 107-122.
- Vannucci A. (2020), "La governance extra-legale della corruzione", *Quaderni di scienza politica*, 2-3, pp. 153-182.
- Varese F. (2010), "What Is Organized Crime?", in F. Varese (a cura di) *Organized Crime*, 1, Routledge, London & New York.

Le risorse della corruzione
(Tangenti, informazioni, omertà, solidarietà)

Si può definire la corruzione come un abuso nell'esercizio di poteri affidati a un soggetto, che si realizza a seguito della violazione di un criterio (legale, sociale e politico, etico) che dovrebbe vincolarne l'esercizio, riconosciuto e giudicato come tale da attori rilevanti entro quel sistema, ovvero da un osservatore esterno (Picci & Vannucci, 2018). Si possono distinguere almeno due tipi di corruzione. Nel primo caso l'abuso di fiducia [si veda Fiducia] si traduce in una violazione di regole ufficiali oppure di vincoli informali (le regole non scritte) – che sanciscono le obbligazioni generali di un agente (il corrotto) rispetto a un altro soggetto il quale gli ha affidato poteri e responsabilità nella cura di propri interessi e valori, senza coinvolgere altri attori. Un sotto-tipo di corruzione – corrispondente al termine inglese *bribery* – vede l'entrata in scena di un altro attore – il corruttore – che stringe con l'agente un accordo di scambio occulto che ha per oggetto l'esercizio del suo potere, ossia la gestione delle risorse a lui affidate, dalle quali egli riceve un vantaggio che ha come contropartita un compenso – esemplificato dalla tangente (anche se non monetaria). Quando c'è di mezzo una tangente, la corruzione pubblica diventa un gioco (almeno) a tre: il delegante (o “principale”), che ne è vittima, ossia la collettività; il funzionario (o il politico) corrotto; e il corruttore (Vannucci, 2012). Il fatto che l'agente ottenga una retribuzione non prevista nell'esercizio delle sue funzioni rappresenta un potente indicatore del “tradimento” del mandato che va a detrimento degli interessi pubblici affidatigli. Per questo motivo – fin dall'antichità – le norme giuridiche hanno sancito l'illegalità di un simile scambio pressoché in tutti i sistemi politico-istituzionali.

La pratica della corruzione tende a convertire l'esercizio di un potere pubblico – che dovrebbe seguire criteri di interesse collettivo – in un “mercato di autorità” (Belligni, 1998): l'agente pubblico (corrotto), infatti, attraverso un accordo occulto impiega risorse legate al proprio ruolo (autorità, decisioni, informazioni) a beneficio di una terza parte (il corruttore), nell'ambito di una transazione che prevede come contropartita a proprio vantaggio una quota di quel valore come compenso monetario – la tangente – o di altra natura, anche differita o indiretta. Il patto che intercorre tra corrotti e corruttori fa sì che una relazione di mercato – lo

scambio occulto di cui sono artefici – determini o condizioni l'esito o il percorso dei processi decisionali nel settore pubblico, che sono invece regolati da norme, procedure, prassi, aspettative diffuse. In questo modo gli agenti coinvolti nella corruzione modificano arbitrariamente a proprio vantaggio la distribuzione delle risorse amministrate o soggette a regolazione dallo Stato.

In ultima istanza, dunque, la corruzione consiste in un accordo tra una cerchia ristretta di soggetti per appropriarsi di beni che spettano alla generalità della popolazione, sulla quale ricadono invece i costi (economici, politici, sociali) di tali pratiche. Così, ad esempio, nella gestione della spesa pubblica o nell'esercizio del potere d'interdizione e di licenza, cioè della facoltà di consentire o meno l'esercizio di certe attività, gli agenti pubblici definiscono i criteri di assegnazione dei benefici che derivano dall'intervento dello Stato, oppure modificano le condizioni per l'utilizzo di risorse private, alterandone il valore (Benson e Baden, 1985). In altri termini, gli agenti pubblici creano e distribuiscono posizioni di *rendita*, assegnate a vantaggio dei corruttori privati in base all'esito di procedure da essi influenzate e in parte restituite – per vie riparate – all'agente pubblico sotto forma di tangente. Questo processo si realizza attraverso meccanismi diversi, cui corrispondono modalità differenti di intervento pubblico (Rose-Ackerman, 1978). In estrema sintesi, se ne possono individuare tre:

- a. l'acquisto di beni e servizi offerti da soggetti privati e domandati dallo Stato – tramite agenti pubblici – a prezzi superiori di quelli di mercato, ossia di quanto il privato potrebbe ottenere altrimenti. L'entità della rendita è pari a questa differenza. Rientrano in questo ambito gli appalti di opere pubbliche, i contratti per prestazioni professionali o di forniture mediante i quali gli enti pubblici acquisiscono beni o servizi pagandoli più del loro prezzo corrente;
- b. la vendita o l'assegnazione a privati di beni, servizi e diritti (che si realizza di fatto attraverso trasferimenti, sussidi, licenze, concessioni, adempimenti, ecc.), *senza alcun corrispettivo* oppure *in cambio di un prezzo inferiore a quello di mercato*. Rientra nel primo caso, ad esempio, un'accelerazione dei passaggi previsti dalla procedura per una determinata pratica (la rendita è pari al valore attribuito dal beneficiario al tempo risparmiato); oppure una modifica del piano regolatore che innalza il valore di un terreno rendendolo edificabile (la rendita per il proprietario è pari all'incremento di valore);
- c. l'attività di *controllo e applicazione di sanzioni*, che attribuisce agli agenti pubblici il potere – sancito da un dovere d'ufficio – di imporre costi, espropriare o ridurre il valore di risorse private qualora ricorrano alcune condizioni (in genere, la violazione da parte dei soggetti privati di certe regole). In questo caso l'agente assicura un beneficio (una rendita) al destinatario della sanzione o del provvedimento punitivo astenendosi dall'esercizio dei poteri (o doveri d'ufficio) legalmente previsti (della Porta & Vannucci, 1994, 1999).

Corrotto e corruttore si spartiscono attraverso una transazione occulta i diritti di proprietà sulla rendita così creata, a danno della collettività. Il privato trasmette all'agente pubblico risorse nella propria disponibilità, sotto forma di tangente in moneta o sotto forma di *altra utilità*, come recita il codice penale. Dietro questa formula, come intuibile, si nasconde un universo di possibili prestazioni, beni materiali e servizi, oltre che risorse politiche (finanziamenti alle campagne elettorali, pacchetti di voti, sostegno). Sul versante dell'offerta, i servizi forniti dall'agente pubblico impiegano tre risorse:

1. La via più diretta per l'agente pubblico è quella di impiegare il proprio *potere decisionale*, previsto dalle procedure, per assicurare una rendita al corruttore: l'affidamento diretto di un appalto, la concessione di una licenza o di un sussidio, la delibera di una variazione del piano regolatore, modificare la destinazione d'uso di un immobile, una sentenza giudiziaria, ecc. Quando invece l'agente pubblico ha il potere di erogare multe o sanzioni, oggetto di scambio con il corruttore è la non-decisione, o meglio la decisione di *non* esercitare quella funzione di controllo.
2. Contropartita per le tangenti può risultare anche la trasmissione al corruttore di *informazioni riservate* che assicurano per vie ordinarie il beneficio cui aspira. Sapere in anticipo quali terreni saranno resi edificabili, o i profili dei bandi di gara che verranno pubblicati e sui quali calibrare la propria offerta sbaragliando i concorrenti, ad esempio.
3. Da ultimo, il dare-avere della corruzione può chiamare in causa la capacità di un agente pubblico (ovvero di un altro tipo di *garante*) di esercitare la propria autorità, ossia il potere di condizionare in modo duraturo le scelte pubbliche, per salvaguardare gli interessi del corruttore da possibili inconvenienti, controversie, ovvero dalla presenza di "concorrenti" indebiti, nei suoi contatti con la pubblica amministrazione. La risorsa offerta dal corrotto non è una controprestazione specifica, quanto piuttosto una difesa ad ampio raggio degli interessi in gioco, una tutela dall'incertezza e dagli imprevisti dello scambio occulto. La *protezione* così fornita si traduce in servizi di prevenzione, una sorta di polizza di assicurazione cui ricorrere all'occorrenza (della Porta & Vannucci, 2012).

Principali riferimenti bibliografici

- Belligni S. (1998), *Il volto simoniacco del potere*, Giappichelli Editore, Torino.
- Benson B.L. & Baden J. (1998), "The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government", *Journal of Legal Studies*, 14, pp. 391-410.
- della Porta D. & Vannucci A. (1994), *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna.
- della Porta D. & Vannucci A. (1999), *Corrupt exchanges*. Aldine de Gruyter, New York.

- della Porta D. & Vannucci A. (2012), *The hidden order of corruption*, Ashgate, Farnham.
- Picci L. & Vannucci A. (2018), *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Altreconomia, Milano.
- Rose Ackerman S. (1978), *Corruption. A Study in Political Economy*, Academic Press, New York.
- Vannucci A. (2012), *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Misurazione della corruzione

La misurazione della corruzione è emersa come una questione centrale negli studi sulla corruzione a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, per due motivi principali. Nell'ambito della ricerca scientifica, la disponibilità di misure di corruzione permette di adottare tecniche di analisi statistiche volte, per esempio, a indagare quali siano le cause e gli effetti del fenomeno. Nel dibattito che riguarda le politiche pubbliche, confrontare i livelli di corruzione tra Paesi permette di identificare le azioni necessarie per contrastarla, mentre analisi temporali all'interno dello stesso Paese offrono indicazioni sull'efficacia delle politiche anticorruzione adottate.

Purtroppo, costruire misure affidabili della corruzione è intrinsecamente difficile se non impossibile. Per primo, la natura illegale e moralmente discutibile della corruzione porta a occultare gli eventi che si vorrebbero osservare. Per questo motivo, spesso si fa affidamento su misure basate su percezioni, ma esse potrebbero essere influenzate da pregiudizi cognitivi. Esistono anche misure oggettive, basate su dati concreti come statistiche giudiziarie, costi pubblici o dati su appalti. Tuttavia, tali misure sono state meno utilizzate, poiché spesso sono limitate a singoli Paesi o a livelli subnazionali. Inoltre, molte delle misurazioni esistenti tendono a concentrarsi su una definizione ristretta di corruzione, principalmente legata alla pratica della tangente, trascurando altre forme, come la corruzione legale, ossia comportamenti corrotti [si veda *Percezione e corruzione*].

Il Corruption Perceptions Index (CPI), introdotto nel 1995 da Transparency International (TI), è uno degli strumenti più noti per misurare la corruzione a livello globale. Questo indice classifica i Paesi in base ai livelli percepiti di corruzione nel settore pubblico, su una scala da 0 (altamente corrotto) a 100 (per nulla corrotto). Il CPI è costruito aggregando sondaggi e valutazioni provenienti da varie istituzioni internazionali, con lo scopo di fornire una visione d'insieme della percezione della corruzione da parte delle imprese e degli osservatori internazionali. Un indice molto simile è il Corruption Control Indicator (CCI), pubblicato annualmente dalla Banca Mondiale a partire dal 1996. Entrambi questi indici suggeriscono che la corruzione è percepita come più diffusa nei Paesi in via di sviluppo, in particolare in Asia, Africa e America Latina, e meno prevalente nei Paesi più ricchi. Uno dei limiti principali delle misure basate sulla percezione è che tendono a essere

influenzate da fattori esterni e da pregiudizi cognitivi. Ad esempio, la percezione della corruzione potrebbe aumentare in seguito all'esposizione di scandali da parte dei media, anche se non vi è stato un reale incremento delle attività corruttive.

La corruzione spesso assume una dimensione internazionale. Le multinazionali sono state più volte trovate colpevoli di aver corrotto funzionari pubblici all'estero, e le istituzioni finanziarie, prevalentemente localizzate nei Paesi più ricchi, sovente hanno facilitato pratiche di corruzione fungendo da intermediarie per i pagamenti o permettendo ai funzionari corrotti di nascondere i propri guadagni illeciti in paradisi fiscali. A fronte di queste preoccupazioni, Transparency International introdusse nel 1999 il Bribe Payers Index (BPI), che intendeva misurare la propensione delle imprese dei Paesi industrializzati a corrompere all'estero. Tuttavia, l'indice BPI è stato interrotto nel 2011 a causa di problemi metodologici, in qualche modo a riflettere una condizione molto problematica delle misure di corruzione più diffuse.

Un'alternativa alle misure basate sulla percezione è fornita da indagini campionarie in cui ai prescelti viene chiesto se loro stessi (o loro familiari) hanno avuto esperienze di corruzione nel passato recente. Un esempio di questo tipo di misurazione è il Global Corruption Barometer (GCB), realizzato anche questo da Transparency International. Il GCB fornisce un quadro della corruzione per Paese che è simile a quello offerto dal CPI, ma con un'enfasi maggiore sulla corruzione "minore", ossia quella che coinvolge piccoli pagamenti. I grandi casi di corruzione, infatti, sono più rari e difficili da osservare nei campioni di indagine. Inoltre, gli intervistati potrebbero essere riluttanti a fornire informazioni sulle loro esperienze dirette, a meno che non percepiscano di essere stati vittime di estorsione e, per questo, "incolpevoli".

Anche per rispondere alle critiche che hanno ricevuto le misure appena considerate, ne sono state sviluppate altre con approcci diversi, in generale a ricercare una maggiore "oggettività". Tra queste, solo menzioniamo l'uso delle statistiche giudiziarie sui reati di corruzione, che presenta ovvi limiti. Infatti, il numero di reati registrati può dipendere non solo dall'effettiva presenza di corruzione, ma anche dall'efficacia delle istituzioni giudiziarie e dall'attivismo delle autorità preposte all'applicazione della legge. Per questo motivo, tali statistiche sono informative al massimo dei livelli relativi di corruzione, e solo nei rari casi in cui si confrontano contesti tra loro simili per capacità di contrasto del fenomeno.

Un approccio innovativo alla misurazione oggettiva della corruzione è rappresentato dal Public Administration Corruption Index (PACI), sviluppato da Laarni Escresa e Lucio Picci. Questo indice si basa sui casi di tangenti transfrontaliere, documentati in seguito all'applicazione di leggi che hanno reso illegale tali pratiche anche nella giurisdizione del corruttore. Il PACI misura i livelli di corruzione in un dato Paese sulla base della distribuzione di casi di tangenti transnazionali, considerando sia il Paese di origine sia quello di destinazione della tangente, e con questo accorgimento ovvia agli inconvenienti delle statistiche giudiziarie segnalati

sopra. Un altro indice correlato è il Bribe Payers Corruption Index (BPCI), che utilizzando gli stessi dati misura la propensione delle imprese di un dato Paese a corrompere all'estero.

Le misure basate su dati oggettivi possono anche essere applicate a livello subnazionale. Ad esempio, uno studio di Miriam Golden e Lucio Picci ha confrontato la spesa pubblica per le infrastrutture nelle regioni italiane, come le strade e le scuole, con la quantità effettiva di infrastrutture costruite. I risultati hanno mostrato che il rapporto spesa-infrastrutture è significativamente più alto nelle regioni meridionali, suggerendo la presenza di inefficienze o corruzione.

Con l'aumento della disponibilità di "big data" sugli acquisti delle amministrazioni pubbliche, negli ultimi anni sono state proposte numerose misure del rischio di corruzione negli appalti. Ad esempio, il numero di partecipanti a una gara d'appalto o il tempo disponibile tra l'annuncio e la scadenza della gara possono essere indicatori di possibili irregolarità.

Una misurazione valida e affidabile della corruzione è essenziale sia per valutare l'efficacia delle politiche anticorruzione, sia per applicare tecniche di analisi statistica volte a individuare le cause e gli effetti della corruzione. Tuttavia, le misure attualmente disponibili presentano numerosi limiti e riguardano quasi sempre la corruzione illegale. Vi è però una crescente consapevolezza dell'importanza di misurare forme di "corruzione legale", comportamenti considerati corrotti ma non illegali, quali per esempio certe attività di lobby [si veda Lobbying e corruzione] e di "cattura" del processo politico [si veda State capture e corruzione legalizzata]. Di tali attività, a oggi, disponiamo misure al massimo embrionali.

Principali riferimenti bibliografici

Picci L. (2024), *Rethinking Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge.

Picci L. & Vannucci A. (2018), *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Altreconomia, Milano.

Le determinanti ed effetti della corruzione

Nei decenni tra la fine della Seconda guerra mondiale e gli anni '70 del secolo scorso, il giudizio sulla corruzione all'interno del mondo della ricerca era in qualche modo sfumato, considerato che oltre ai suoi effetti nefasti si segnalavano anche sue possibili funzioni positive, per esempio nel permettere a categorie svantaggiate di persone, grazie alla presenza di rapporti politici di tipo clientelistico e corrotto, di ottenere servizi pubblici e assicurarsi opportunità di inclusione e avanzamento sociale.

Successivamente, un nuovo paradigma di ricerca, fortemente influenzato dagli economisti, ha soppiantato il precedente, che aveva invece un'impronta sociologica. Il nuovo paradigma, tutt'ora in vigore ma attualmente in crisi, nega che questa possa avere tratti in alcun modo desiderabili e ne enfatizza gli effetti negativi. Questi sono stati identificati anche con l'utilizzo di tecniche econometriche, che hanno anche alimentato molti studi volti a identificare, oltre agli effetti, anche le cause della corruzione. Almeno apparentemente, i risultati di queste ricerche hanno corroborato conclusioni ottenute attraverso l'utilizzo di modelli teorici. Oggi, queste ricerche appaiono datate, anche se non ancora sostituite da convincenti interpretazioni alternative.

Studiosi nella tradizione del funzionalismo sociologico, a partire dagli anni immediatamente successivi la fine della Seconda guerra mondiale, segnarono possibili funzioni "latenti" della corruzione. Per esempio, l'influente sociologo statunitense Robert Merton osservò che le "macchine politiche" delle città statunitensi, spesso viste come simbolo della corruzione, avevano in realtà anche una funzione positiva, perché fornivano servizi pubblici alle persone svantaggiate in un contesto in cui lo Stato era relativamente assente. Queste strutture politiche offrivano opportunità di integrazione sociale e mobilità a chi altrimenti sarebbe rimasto escluso. Un paio di decenni dopo, un altro studioso influente, James Scott, riprese concetti simili, osservando che la corruzione nei Paesi in via di sviluppo permetteva alle popolazioni emarginate, attraverso il pagamento di tangenti, almeno di influenzare l'esecuzione di politiche che erano altrimenti calate dall'alto. Inoltre, ricercatori legati agli studi postcoloniali notarono che la corruzione poteva essere funzionale ai processi di modernizzazione nei Paesi in via di sviluppo, molti

dei quali, negli anni in cui si svolgeva questo dibattito, solo recentemente avevano ottenuto l'indipendenza.

A partire dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso, questo punto di vista entrò in crisi, e venne soppiantato da un approccio di ricerca in cui furono gli economisti, e non i sociologi, a dominare il dibattito. A partire dagli anni '90 si resero poi disponibili anche misurazioni della corruzione, certamente molto problematiche [si veda *Misurazione della corruzione*], ma che nonostante questo furono utilizzate congiuntamente a tecniche di analisi econometriche. Il loro utilizzo fornì credibilità alle conclusioni che si raggiunsero, indicanti conseguenze nefaste della corruzione. Essa risultò avere effetti considerevoli nell'ostacolare la crescita economica, gli investimenti, la formazione del capitale umano. Più in generale, si sottolineò la gravità delle distorsioni che la corruzione arreca alle decisioni individuali, permettendo, per esempio, che prosperino non le attività imprenditoriali più efficienti e di qualità, ma quelle più in grado di ottenere favori dai politici o dai burocrati. La corruzione quindi, si segnalò, si accompagna a incentivi che spingono le imprese, anziché a investire nella qualità ed efficienza di quel che producono, a costruire reti relazionali con soggetti potenti e in grado di aiutarle illegalmente.

Queste considerazioni portarono inoltre a smentire un punto di vista assolutorio che considerava la corruzione un utile "olio" in grado di far meglio girare gli ingranaggi altrimenti inceppati di certe amministrazioni pubbliche. Si è infatti messo in evidenza come tale "olio", ammesso che esista, non sia uniformemente distribuito, ma sia invece disponibile principalmente a soggetti avvantaggiati, e quindi interessati a spendere risorse per acquisire tale possibilità. La corruzione, in sintesi, è stata considerata un caso particolarmente pernicioso di quella che gli economisti chiamano una "rendita di posizione".

Il paradigma di ricerca ancora in vigore non ha certo negato la rilevanza di studi storici sulla corruzione. Per esempio laddove si è posto l'accento su quei processi di modernizzazione che, nel pensiero e nella pratica politica occidentale, nel corso dell'età moderna hanno portato a una graduale precisazione della distinzione tra sfera pubblica e privata, e conseguentemente a definire come corrotti comportamenti che precedentemente non erano considerati tali [si veda *Storia e corruzione*]. Processi che, sia detto di passaggio, hanno promosso una concezione della corruzione più centrata su un'idea di servizio pubblico, e sull'idea di tradimento della "fiducia affidata" che è al centro delle definizioni oggi prevalenti del fenomeno.

Al tempo stesso, le ricerche si sono principalmente focalizzate su domande più concrete e più direttamente fungibili all'interno del dibattito su quali siano le misure idonee a contrastare la corruzione. Sia considerazioni teoriche, sia l'utilizzo di tecniche econometriche, alimentate dalla disponibilità di misure del fenomeno e da un'offerta crescente, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, di un ampio ventaglio di misure relative alle possibili cause della corruzione, hanno portato a conclusioni in seguito largamente accettate.

È emerso che maggiore trasparenza e libertà di stampa fungono da ostacolo alla corruzione [si veda Media], mentre il tipo di regime, democratico o meno, sembra avere conseguenze non univoche. Migliori condizioni economiche risultano condurre a minore corruzione. Altri fattori sono stati oggetto di indagine per il possibile impatto sulla corruzione ed è emerso, per esempio, che minore disuguaglianza di genere porterebbe a minore corruzione.

Tali conclusioni, ottenute grazie all'utilizzo di tecniche econometriche sofisticate, hanno prestato il fianco a diverse critiche, non solo per la scarsa qualità delle misure utilizzate. Si è per esempio sottolineata la presenza verosimile di rapporti di concausa tra i fattori in gioco – per esempio tra corruzione e reddito pro capite, ove l'ultimo è indicato sia come effetto, sia come causa, della prima. Gli usuali accorgimenti econometrici per ovviare a questo inconveniente sono a loro volta problematici.

Quanto si è appreso nel corso degli ultimi decenni riguardo alle cause della corruzione è servito per proporre politiche di contrasto, e per dare loro lustro, considerato che esse apparivano come “scientifiche”, perché informate dall'utilizzo di tecniche di analisi che si dichiaravano tali. Quanto si è appreso circa gli effetti del fenomeno, ovvero la sua gravità, ha fornito argomentazioni in favore dell'adozione di tali politiche, permettendo di presentarle come urgentemente necessarie.

Tali politiche, purtroppo, hanno deluso per i loro effetti, che sembrano essere stati al massimo modesti, e talvolta controproducenti, come si è osservato in Brasile, dove il successo iniziale dell'operazione anticorruzione “Lava Jato” portò nel 2018 all'elezione di un Presidente, Jair Bolsonaro, che ha rappresentato un chiaro regresso per quel Paese. Senza sfumare il giudizio negativo sulla corruzione, essa purtroppo è un utile (e perverso) “strumento di governo”, non soltanto in situazioni che siamo abituati a considerare patologiche, ma anche all'interno di democrazie che consideriamo “mature”. Forse anche per questo, risulta problematico pensare a un controfattuale alla corruzione, che è un prerequisito per interrogarsi sulle sue determinanti e sui suoi effetti.

Principali riferimenti bibliografici

Picci L. (2024), *Rethinking Corruption*. Cambridge University Press, Cambridge.

Picci L. & Vannucci A. (2018), *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Altreconomia, Milano.

La valutazione delle politiche anticorruzione

La valutazione delle politiche anticorruzione è un ambito di ricerca e analisi essenziale per comprendere l'efficacia degli interventi, non solo in termini di riduzione della corruzione, ma anche per esplorare i cambiamenti nelle dinamiche sociali, politiche ed economiche che la corruzione genera. Le politiche anticorruzione mirano a ridurre gli scambi corruttivi, applicando approcci diversi che spaziano dal monitoraggio e sanzioni a riforme strutturali che modificano le regole di base dei sistemi amministrativi. La valutazione delle politiche anticorruzione è quindi cruciale per determinare la loro efficacia e per adattarle meglio ai contesti locali. Negli ultimi anni, la ricerca accademica ha approfondito questi temi, offrendo una comprensione più dettagliata di come tali politiche possano variare in termini di impatti economici e politici.

La valutazione delle politiche anticorruzione presenta sfide significative, principalmente dovute alla difficoltà di misurare la corruzione e di attribuire i cambiamenti osservati a politiche specifiche [si veda Misurazione della corruzione]. La corruzione è un fenomeno intrinsecamente nascosto, rendendo difficile raccogliere dati diretti. Strumenti come l'Indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International si basano su valutazioni indirette di esperti e imprese, ma, sebbene ampiamente utilizzati, non riescono a cogliere pienamente la corruzione su scala locale né a riflettere accuratamente le esperienze quotidiane delle persone, concentrandosi più sulle percezioni che sulla realtà effettiva della corruzione (Treisman, 2007; Trapnell, 2015) [si veda Percezione sociale e corruzione].

Un ulteriore problema nella valutazione riguarda la difficoltà di stabilire una causalità diretta tra politiche anticorruzione e riduzione della corruzione. Le politiche anticorruzione sono influenzate da molteplici fattori economici, politici e sociali che vanno al di là delle singole riforme e, pertanto, misurare l'efficacia delle politiche in questo campo è estremamente complesso. La corruzione, infatti, è un fenomeno dinamico che spesso si adatta in modo imprevedibile alle riforme introdotte (Svensson, 2005). Altri fattori, come l'instabilità politica, l'influenza di élite corrotte o la resistenza culturale al cambiamento, possono mascherare o annullare l'impatto di politiche anticorruzione, complicando ulteriormente la valutazione (Treisman, 2007).

Le politiche anticorruzione sono state valutate in base a diversi parametri: efficacia nella riduzione del fenomeno, sostenibilità a lungo termine, e costi di implementazione. Per ogni parametro esistono differenti metodi di valutazione. I metodi quantitativi si concentrano spesso sull'uso di indicatori come il Corruption Perceptions Index (CPI) e i World Governance Indicators (WGI), che forniscono una misurazione indiretta della corruzione, basata su dati aggregati provenienti da esperti e analisti. Sebbene utili per monitorare i cambiamenti nei livelli di corruzione su scala macroeconomica e internazionale, questi strumenti non permettono di comprendere le cause e gli effetti della corruzione in contesti locali specifici (Kaufmann, 2005). Inoltre, non tengono conto delle dinamiche politiche e sociali locali che potrebbero influenzare il successo o il fallimento delle politiche anticorruzione.

Per integrare i dati quantitativi, gli approcci qualitativi impiegano metodologie come studi di caso, interviste in profondità, focus group e osservazioni dirette. Questi approcci sono essenziali per comprendere il contesto politico, culturale ed economico in cui le politiche anticorruzione sono implementate. Gli studi qualitativi permettono di esplorare fattori che non emergono immediatamente dai dati quantitativi, come la forza delle istituzioni locali o la presenza di reti clientelari che sfruttano la corruzione per il proprio vantaggio (Mungiu-Pippidi, 2015). Approcci misti, che combinano analisi quantitativa e qualitativa, tendono a ridurre i problemi tipici degli approcci tradizionali, permettendo di monitorare la corruzione su larga scala e, al contempo, di esplorare dinamiche locali che potrebbero influire sull'efficacia delle politiche anticorruzione.

Gli esperimenti sul campo sono un esempio significativo di come approcci sperimentali possano essere utilizzati per valutare l'impatto di politiche specifiche sul comportamento corrotto. Olken (2007) ha dimostrato che il monitoraggio pubblico nelle spese governative riduce significativamente la corruzione a livello locale, mentre Duflo et al. (2015) hanno mostrato come la trasparenza nei processi burocratici in India possa migliorare l'efficacia dei servizi pubblici e ridurre la corruzione.

Le ricerche condotte sulla valutazione delle politiche anticorruzione hanno fornito importanti evidenze riguardo l'efficacia di varie strategie. Molti studi convergono nel sostenere che politiche che promuovono trasparenza, responsabilità (accountability) e monitoraggio indipendente tendono a ridurre la corruzione [si veda Policy anticorruzione e Autorità indipendenti]. L'introduzione di agenti di monitoraggio indipendenti e l'adozione di sistemi di rendicontazione pubblica sono stati associati a una riduzione significativa della corruzione nei progetti pubblici (Fisman & Svensson, 2007). Inoltre, le tecnologie digitali, che automatizzano le transazioni pubbliche e riducono il contatto diretto tra cittadini e burocrati, sono considerate strumenti efficaci per contrastare la corruzione (World Bank, 2020).

Tuttavia, non tutte le politiche anticorruzione hanno prodotto gli stessi risultati. Studi recenti evidenziano come la resistenza politica e la politicizzazione delle agenzie di controllo possano minare l'efficacia delle politiche. In Paesi con radici di clientelismo o regimi autoritari, le politiche anticorruzione possono essere ostacolate dalle élite politiche che traggono vantaggio dalla corruzione (Treisman, 2007). Le politiche di monitoraggio pubblico, come quelle testate in Indonesia da Olken (2007), sono tra le più efficaci per ridurre la corruzione a livello locale. Il suo studio ha dimostrato che l'introduzione di un sistema di auditing e monitoraggio pubblico delle risorse destinate a progetti infrastrutturali ha ridotto drasticamente la corruzione tra i funzionari locali.

Inoltre, sebbene la trasparenza venga spesso presentata come una soluzione alla corruzione, alcune ricerche suggeriscono che un'eccessiva trasparenza possa avere effetti paradossali. In certi contesti, l'accesso libero ai dati può essere sfruttato da attori corruttivi per manipolare il sistema piuttosto che migliorare la trasparenza stessa (Kaufmann et al., 2010). Per questo, la trasparenza deve essere accompagnata da un sistema forte di responsabilità e sanzioni effettive per risultare veramente efficace nella lotta alla corruzione.

Principali riferimenti bibliografici

- Duflo E. et al. (2015), "The influence of bureaucratic corruption on the quality of public service delivery: Evidence from a field experiment in India", *The Quarterly Journal of Economics*, 130(2), pp. 853-876.
- Fisman R., & Svensson J. (2007), "Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm Level Evidence", *Journal of Development Economics*, 83(1), pp. 63-75.
- Gupta S., Davoodi H., & Tiongson E.R. (2002), "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services", *World Development*, 30(1), pp. 75-87.
- Jain A.K. (2001), "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1), pp. 71-121.
- Kaufmann D. (2005), "Myths and Realities of Governance and Corruption", *World Bank Policy Research Working Paper*, World Bank, n. 3392.
- Kaufmann D., Kraay A., & Mastruzzi M. (2010), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *World Bank Policy Research Working Paper*, World Bank, n. 5430.
- Mungiu-Pippidi A. (2015), *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Olken B.A. (2007), "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *Journal of Political Economy*, 115(2), pp. 200-249.
- Rose-Ackerman S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shipley T. (2024), "Evaluating anti-corruption interventions: The state of practice", *U4 Issue*, Chr. Michelsen Institute, n. 4.
- Svensson J. (2005), "Eight Questions about Corruption", *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), pp. 19-42.

- Trapnell S. (2015), *Measuring corruption and anti-corruption, UNDP User Guide*, UNDP.
- Treisman D. (2007), "What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science*, 10, pp. 211-244.
- World Bank (2020), *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*, World Bank.

Autrici e Autori

Luca Alici è Professore associato, Università degli Studi di Perugia.
Edoardo Amato è Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Milano.
Marco Antonelli è Assegnista di ricerca, Scuola Normale Superiore di Pisa.
Giuseppina Bonerba è Ricercatrice, Università degli Studi di Perugia.
Lorenzo Bruni è Professore associato, Università degli Studi di Perugia.
Tommaso Cerutti è Dottorando, Università degli Studi di Pisa.
Sara Consonni è Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Perugia.
Emanuela Costantini è Professoressa associata, Università degli Studi di Perugia.
Riccardo Cruzzolin è Ricercatore, Università degli Studi di Perugia.
Cristina Dallara è Professoressa associata, Università di Bologna.
Marco Damiani è Professore associato, Università degli Studi di Perugia.
Donatella della Porta è Professoressa ordinaria, Scuola Normale Superiore di Pisa.
Matteo Gerli è Ricercatore, Università per Stranieri di Perugia.
Paolo Mancini è Professore ordinario, Università degli Studi di Perugia.
Federica Mannella è Professoressa associata, Università degli Studi di Perugia.
Rita Marchetti è Professoressa associata, Università degli Studi di Perugia.
Valerio Marinelli è Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Perugia.
Rolando Marini è Professore ordinario, Università per Stranieri di Perugia.
Alice Mattoni è Professoressa associata, Università di Bologna.
Marco Mazzoni è Professore ordinario, Università degli Studi di Perugia.
Francesco Merenda è Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Perugia.
Roberto Mincigrucci è Ricercatore, Università degli Studi di Perugia.
Fernanda Odilla è Ricercatrice, Università di Bologna.
Susanna Pagiotti è Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Perugia.
Romina Perni è Cultrice della materia, Università degli Studi di Perugia.
Lucio Picci è Professore ordinario, Università di Bologna.
Grazia Enerina Pisano è Dottoranda, Università degli Studi di Perugia.
Eugenio Pizzimenti è Professore associato, Università di Pisa.
Andrea Pritoni è Professore associato, Università di Bologna.
Rossella Rega è Professoressa associata, Università degli Studi di Siena.
Francesca Rispoli è Assegnista di ricerca, Università di Pisa.

Salvatore Sberna è Ricercatore, Università di Pisa.
Roberto Segatori è Professore ordinario, Università degli Studi di Perugia.
Anna Stanziano è Ricercatrice, Università degli Studi di Perugia.
Giovanni Daniele Starita è Assegnista di ricerca, Scuola Normale Superiore.
Mauro Sylos Labini è Professore ordinario, Università di Pisa.
Augusto Valeriani è Professore ordinario, Università di Bologna.
Alberto Vannucci è Professore ordinario, Università di Pisa.
Lorenzo Viviani è Professore ordinario, Università di Pisa

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di luglio 2025
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it