



anteprima
visualizza la scheda del libro su www.edizioniets.com

Marco Antonelli

Le politiche anticorruzione
tra istituzioni pubbliche
e impegno civico

Confini, intersezioni, coordinamento



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

© Copyright 2020

EDIZIONI ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

Promozione

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884675652-7

Eppure

ci dev'essere un modo:
planterò un cespuglio di rose
all'inizio del mio filare
per salvare la vite dal male
per salvare la vita dal male

[Irene Paganucci, *Mentre si mettono a posto le cose*]

Ringraziamenti

Sento il bisogno di ringraziare quanti hanno reso possibile la realizzazione di questo volume, a cominciare dal prof. Adriano Fabris e dalla prof.ssa Veronica Neri, che per primi mi hanno supportato e dato fiducia, offrendo un aiuto tanto valido quanto necessario in tutte le fasi. Senza di loro questo progetto non sarebbe nato e neppure terminato. Ho un profondo debito di riconoscenza verso il prof. Alberto Vannucci che, oltre ad aver letto il testo e aver offerto innumerevoli suggerimenti, è stato ed è per me un maestro della materia e di vita. Un ringraziamento anche al prof. Rocco Sciarrone, i cui consigli sono per me insegnamenti preziosi, capaci di dare sostanza al mio percorso di studi e ricerca. Infine, un sentito ringraziamento a Stefano Busi, Leonardo Ferrante e Francesca Rispoli con i quali ho avuto il privilegio di confrontarmi – talvolta senza rendermene conto – su tante questioni trattate nel libro. Dalle conversazioni con loro e dai commenti al testo ho avuto spunti e ispirazione.

Introduzione

In Italia oggi il tema della corruzione viene affrontato quasi quotidianamente dai mass media, che raccontano i numerosi scandali che investono più livelli e svariati settori. Solo per fare alcuni esempi, basti pensare alle vicende di *maladministration* che hanno riguardato la costruzione di grandi opere come Terzo Valico e Mose, l'utilizzo dei fondi dei gruppi consiliari dei Consigli regionali (in Piemonte, Liguria, Lazio), la gestione di alcune Aziende sanitarie da Nord a Sud del Paese, fino ai numerosi casi di tangenti che hanno investito amministrazioni locali. Un fenomeno, però, che non può essere rappresentato come un monolite. Quelli emersi sono sistemi corruttivi che variano a seconda degli attori coinvolti, del contesto all'interno dei quali si manifestano, dei legami e dei rapporti che si instaurano tra i soggetti che vi entrano in contatto. Mutamenti che riguardano tanto la dimensione organizzativa e della governance, quanto i piani di azione, seguendo strategie adattive rispetto anche all'azione di contrasto¹.

Negli ultimi anni la produzione scientifica sul tema si è molto ampliata e ha accolto contributi di analisi provenienti da diverse discipline, con studi che hanno guardato al fenomeno dal punto di vista filosofico, giuridico, economico e più in generale delle scienze sociali. Da qui arriva una delle prime sfide, cioè quella definitoria: la pluralità di approcci e di visioni consegna un quadro piuttosto articolato, che rende più complesso intervenire in modo sistemico. La corruzione è un fenomeno difficile da definire, da calcolare, da cogliere e analizzare: è occulto, riguarda scambi a cui non tutti sono

¹ I. Sales, S. Melorio, *Storia dell'Italia corrotta*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019; A. Vannucci, *Come cambia la corruzione in Italia: pulviscolare, sistemica, organizzata*, in *Atlante delle mafie*. Vol. 5, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017.

chiamati a partecipare, per sua natura è escludente. Si tratta di un «abuso per fini privati di un potere affidato»². In ambito pubblico si concretizza come il tradimento del legame fiduciario tra Pubblica Amministrazione e cittadini, la rottura di un rapporto che si basa su vincoli di fiducia e sul meccanismo della delega, una rottura che in Italia è emersa in più occasioni e in modo dirompente, come nel caso di Mani Pulite. Anche per questo il caso italiano si presta ad essere un interessante e originale campo di analisi, sia per le modalità di manifestazione del fenomeno, sia per le politiche di prevenzione e contrasto che, seguendo in parte le indicazioni di organismi internazionali, sono state adottate soprattutto nell'ultimo decennio.

Questo contributo vuole fornire un supporto per orientarsi nello studio della corruzione burocratica e politica, guardando al tema dal punto di vista della comunicazione pubblica, declinata come trasparenza amministrativa e partecipazione dei cittadini. Il lavoro si inserisce in un più ampio dibattito che riguarda l'analisi della corruzione, con l'obiettivo di studiare il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini. In particolare, il tentativo è quello di mettere in evidenza come la pubblica amministrazione, nel corso del tempo, abbia sviluppato il proprio impianto legislativo, gli strumenti di repressione e di prevenzione, coniugando questi aspetti con i possibili spazi di vigilanza, controllo e partecipazione da parte della società civile. Non si tratta di un esercizio di analisi normativa, quanto un tentativo di porre in evidenza quegli aspetti della dialettica pubblica amministrazione-cittadino che possono favorire o arginare l'inizio o il consolidamento di pratiche corruttive all'interno di una pubblica amministrazione, quali elementi di questo rapporto hanno assunto maggiore rilevanza, quali sono i primi risultati raggiunti in termini di attivazione di percorsi collaborativi, per poi giungere alla definizione di prospettive possibili di ulteriore approfondimento delle politiche di prevenzione *bottom-up* – ossia articolate dal basso verso l'alto. Se guardiamo a questo rapporto nei periodi di alcuni grandi scandali di corruzione, per esempio Tangentopoli, si nota come vi

² Si veda <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>. Transparency International è un'organizzazione internazionale non governativa fondata nel 1993, presente in più di 100 Paesi, che ha come tema di interesse la corruzione. Dal 1995 ogni anno pubblica il Corruption Perception Index: attraverso l'analisi di sondaggi d'opinione e valutazioni di esperti viene costruita una classifica al cui vertice sono indicati i paesi con un maggior grado di trasparenza nel settore pubblico.

sia stata grande mobilitazione da parte dei cittadini in termini di protesta contro politici, amministratori e altri attori coinvolti (professionisti, intermediari, etc.). Questo tipo di partecipazione ha avuto cicli e fasi discontinue: sono cambiati i repertori d'azione e le strategie della società civile (che in molti casi si è organizzata in associazioni, comitati, campagne)³, così come sono mutate alcune caratteristiche dei circuiti corruttivi⁴. Lo scopo non è quello di ricostruire la storia di questo rapporto, ma di analizzare e presentare alcune prospettive possibili, casi di studio che possano generare modalità diverse e virtuose di gestione della cosa pubblica, cioè riparare (o preservare) il legame fiduciario.

Tanto il tema della corruzione, quanto quello dell'*open government* e della partecipazione di movimenti e associazioni nella lotta anticorruzione hanno visto crescere la loro rilevanza nel corso del tempo, ma sono rimasti ampi spazi di approfondimento per provare a far dialogare le rispettive letterature, affrontando, dunque, un argomento meno esplorato, cioè la partecipazione dei cittadini alle politiche anticorruzione. Uno dei primi e più rilevanti lavori è "Anticorruzione POP" di Ferrante e Vannucci⁵, nel quale per la prima volta viene presentato un modello di cittadinanza monitorante che, sfruttando gli strumenti normativi già in essere, fornisce interessanti coordinate organizzative per mettere a sistema le competenze dei cittadini, così da consentire loro di entrare in dialogo con la pubblica amministrazione e chiedere le ragioni di certe scelte. Questo modello presuppone un rilevante cambiamento culturale da parte degli stakeholders interessati a interloquire con le amministrazioni, ma necessita anche di una maggiore consapevolezza da parte del soggetto pubblico: apertura verso l'esterno, disponibilità al coinvolgimento dei cittadini nella formulazione degli strumenti di prevenzione e formazione del proprio personale sono solo alcuni degli elementi senza i quali il modello di cittadinanza monitorante rischia di

³ D. della Porta, *Anti-Corruption from Below. Social Movements Against Corruption in Late Neoliberalism*, in «Partecipazione e conflitto», 10, 3, 2018, pp. 661-692; A. Mattoni, *From Data Extraction to Data Leaking. Data-activism in Italian and Spanish anti-corruption campaigns*, in «Partecipazione e conflitto», 10, 3, 2018, pp. 723-746.

⁴ A. Vannucci, *Come cambia la corruzione in Italia: pulviscolare, sistemica, organizzata*, in *Atlante delle mafie. Vol. 5*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017.

⁵ L. Ferrante, A. Vannucci, *Anticorruzione pop: è semplice combattere il malaffare se sai come farlo*, Gruppo Abele, Torino 2017.

andare incontro al fallimento. In questo lavoro, pertanto, si cercheranno di fornire alcuni spunti utili per i pubblici amministratori (sia la componente politica, sia quella burocratica) che vorranno favorire il modello proposto, proponendo, per ogni “passo” compiuto dal cittadino, un possibile “passo” per la pubblica amministrazione.

Il testo è organizzato in due capitoli. Nel primo, dopo aver presentato la cornice analitica di riferimento, viene analizzato lo sviluppo della normativa italiana sul tema della prevenzione della corruzione, ponendo particolare attenzione agli strumenti di raccordo con altri profili indispensabili per la Pubblica Amministrazione come trasparenza, *performance* e integrità. In questa ricostruzione si presterà particolare attenzione al ruolo di ANAC e ai risultati riscontrati a seguito del monitoraggio istituzionale svolto, senza tralasciare le criticità ancora presenti e i fattori di insuccesso di alcune misure. Nel secondo capitolo, invece, viene presentato un modello di azione speculare al modello di cittadinanza monitorante di Ferrante e Vannucci⁶ orientato dal punto di vista della Pubblica Amministrazione, per analizzare quali “passi” (approcci, strumenti, strategie) possono essere adottati per favorire un più ampio coinvolgimento dei cittadini. Da ultimo viene analizzato un caso di studio, quello di Libera – associazioni, nomi e numeri contro le mafie –, che offre interessanti spunti di riflessione per l’oggetto della ricerca, dato che diversi progetti promossi dal proprio network rispecchiano in parte il punto di vista presentato.

⁶ *Ibidem.*

Indice

<i>Introduzione</i>	7
<i>Capitolo I</i>	
Prevenire la corruzione: il caso italiano	11
1. Corruzione e pubblica amministrazione	11
2. Trasparenza e prevenzione della corruzione, un lungo cammino	18
3. Trasparenza, <i>performance</i> , integrità: i piani triennali	23
4. Il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione	25
5. Fattori di (in)successo: costi morali e spirito di appartenenza	32
<i>Capitolo II</i>	
Cittadini e pubbliche amministrazioni contro la corruzione: prospettive possibili e casi studio	37
1. I passi dell'anticorruzione	37
2. Il caso di Libera	49
Conclusioni	56
<i>Bibliografia</i>	61



Comunicazione e oltre

L'elenco completo delle pubblicazioni
è consultabile sul sito

www.edizioniets.com

alla pagina

<http://www.edizioniets.com/view-Collana.asp?col=Comunicazione e oltre>



Pubblicazioni recenti

22. Maria Cristina Addis, Alessandro Prato [a cura di], *Le forme della persuasione e il sistema dei media*, 2020, pp. 144.
21. Marco Antonelli, *Le politiche anticorruzione tra istituzioni pubbliche e impegno civico. Confini, intersezioni, coordinamento*, 2020, pp. 68.
20. Stefano Gensini, *Apogeo e fine di Babele. Linguaggi e lingue nella prima modernità*, 2016, pp. 140.
19. Filippo Ceretti, Massimiliano Padula, *Umanità mediale. Teoria sociale e prospettive educative*, 2016, pp. 82.
18. Isabella Pezzini, Lucio Spaziante [a cura di], *Corpi mediali. Semiotica e contemporaneità*, 2014, pp. 262.
17. Arturo Martone, *Mettere (in) bocca. Sei studi semiolinguistici*, 2013, pp. 220.
16. Carlo Bartoli, *Introduzione al giornalismo. L'informazione tra diritti e doveri*, 2013, 2016², pp. 152.
15. Alessandro Prato, *La retorica. Forme e finalità del discorso persuasivo*, 2012, pp. 194.
14. Adriano Fabris [a cura di], *Guida alle etiche della comunicazione. Nuova edizione*, 2011, pp. 302.
13. Lisa Maccioni, Veronica Neri, Federico Nobili, *Il Piano di Comunicazione. Che cosa è, come farlo, perché farlo*, 2010, pp. 172.

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com - www.edizioniets.com

Finito di stampare nel mese di marzo 2020