La partecipazione della cittadinanza quale elemento essenziale per la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità nel settore pubblico

di Francesco Merenda

Abstract: Citizen participation as an essential element for corruption prevention and the promotion of integrity in the public sector - Citizen participation in the fight against corruption has become crucial since the adoption of the UNCAC Convention. There are, at present, two main kinds of participation in this field: spontaneous citizen participation through control, engagement, and evaluation on the one hand, and bodies and committees regulated by law at national, regional and local level, on the other. Notwithstanding the common international references to anti-corruption participation, each state decides whether and how to regulate these participatory spaces. Anti-corruption participation is currently increasing, in those legal systems where the corruption prevention model has already been adopted. However, there are some issues that hinder the full implementation of these participatory processes.

Keywords: citizen participation, democracy and corruption, corruption prevention, public integrity, transparency.

1895

1. Democrazie e corruzione: una relazione complessa

La questione della partecipazione nel campo dell'anticorruzione esige di essere inquadrata mediante una serie di osservazioni preliminari, tra le quali spicca la correlazione esistente tra democrazia, buona amministrazione e processi partecipativi.

Le società contemporanee, ormai da un lasso di tempo non trascurabile, stanno attraversando una fase di profonda crisi, di incertezza e di generale messa in discussione dei sistemi istituzionali consolidatisi nell'arco di molti decenni. Tra le principali cause che hanno determinato questo stato di crisi permanente (*permacrisis*¹) figurano, senza dubbio, la pandemia da SARS-CoV-2², il declino dello Stato di Diritto³, i ripetuti

¹ Il dizionario inglese Collins definisce "*permacrisis*": «un periodo esteso di instabilità e insicurezza».

² Sul tema corruzione e Covid-19 si veda Council of Europe – Group of States against Corruption, *Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19*, 2020.

traccoli economico-finanziari⁴, il calo della partecipazione democratica⁵ e le recenti dinamiche belliche, oltre ad una serie di «disfunzioni originarie»⁶.

Non essendo questa la sede per ripercorrere integralmente gli eventi appena menzionati, si vuole piuttosto considerare uno dei fattori maggiormente critici, che è la corruzione, considerata come elemento erosivo e «furto»⁷ delle democrazie.

Questo fenomeno viene solitamente definito come l'abuso di potere pubblico al fine di ottenere vantaggi privati, ma nella pratica, tuttavia, assume tante e disparate forme: le assunzioni clientelari; i concorsi svolti sulla base di bandi stilati su misura; la promessa di denaro ad un funzionario pubblico affinché gli ritardi un atto; le raccomandazioni nelle liste d'attesa della sanità pubblica; il rilascio di licenze edilizie in conseguenza di influenze di varia natura subite dal funzionario responsabile dell'ufficio competente.

La corruzione è diventata una delle questioni caratterizzanti il ventunesimo secolo⁸, i cui effetti negativi si ripercuotono perfino sull'atteggiamento e la considerazione dei cittadini nei riguardi dei regimi democratici. Tale pratica, per giunta, tende ad agevolare anche la perpetrazione di significative violazioni di diritti umani⁹ e, di conseguenza, provoca un rilevante deterioramento del metodo democratico stesso. A loro volta, queste dinamiche favoriscono la formazione di livelli più elevati di corruzione, innescando quindi una serie di reazioni avverse che si alimentano vicendevolmente¹⁰.

La questione corruttiva si presenta, per sua stessa natura, in antitesi ai pilastri sui quali poggiano i sistemi democratici¹¹, ovverosia lo stato di diritto e il principio di legalità.

³ G. Silvestri, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, 2, 2011; A. Di Gregorio, *La crisi dello Stato di diritto come occasione di perfezionamento del perimetro costituzionale europeo?* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2022.

⁴ F. Merusi, *La crisi e il diritto amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, 79, 2012; F. Merloni, A. Pioggia, *European Democratic Institutions and Administration, Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Springer, 2018; L. Morlino, F. Raniolo, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, 2018.

⁵ A. Morelli, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?* Milano, 2015; M. Loughlin, *The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy*, in *Oxford Journal of Legal studies*, 2, 2019.

⁶ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*. Relazione generale al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009.

⁷ Così Il Presidente della Repubblica Italiana Sergio Mattarella in occasione della "Giornata mondiale contro la corruzione" del 2015, in quirinale.it

⁸ F. Fukuyama, *Why Is Democracy Performing So Poorly?* in *Journal of Democracy*, 1, 2015.

⁹ G. M. Racca, R. Cavallo Perin, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in G. M. Racca C.R. Yukins (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, Bruxelles, 2014; A. Peters, *Corruption as a Violation of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 4, 2018.

¹⁰ Transparency International, *Corruption perceptions index 2022*, in transparency.org, 2023.

¹¹ Y. Meny, D. Della Porta, *Corruzione e democrazia*, Napoli, 1993.

Gli episodi di corruzione, in effetti, incidono negativamente sia sulla legalità come principio giuridico che sulla legalità come cultura e, quindi, si riflettono anche sul principio democratico, che è collegato con quello di legalità¹².

Emerge pertanto una relazione a doppio filo tra corruzione e democrazia¹³, che rende la seconda vulnerabile a causa della prima¹⁴: un sistema democratico può essere ritenuto tale solo se il proprio ordinamento giuridico è in grado di garantire libertà ed uguaglianza ai propri cittadini; al contempo, però, la corruzione viola molti principi e garanzie democratiche¹⁵, favorendo la diffusione di molteplici forme di disparità. Per queste ragioni, la corruzione rappresenta un serio ostacolo all'espansione di quelle che possono essere definite come le «conseguenze desiderabili prodotte dalla democrazia¹⁶».

Pur riconoscendo un indubbio grado di fragilità delle democrazie, non si deve ritenere, però, che tali forme di governo possano favorire, o tollerare eccessivamente, la proliferazione di eventi corruttivi. Quando si è effettivamente di fronte ad un regime democratico, questo ha maggiori capacità di ridurre¹⁷ o, quantomeno, di arginare l'insorgere di alti livelli di corruzione. Ciononostante, esistono dinamiche che purtroppo sfuggono al controllo democratico e generano delle vere e proprie forme di potere invisibile¹⁸, appunto come la corruzione, che alimentano insuccesso e defezione del metodo democratico stesso.

Occorre, inoltre, tenere presente che, nonostante questo problema non sia ovviamente contemporaneo, negli ultimi decenni ha senz'altro subito un notevole incremento e ha assunto aspetti più complessi ed articolati. Quest'ultimo elemento è evincibile da vari studi e report, all'interno dei quali si possono desumere significativi livelli di corruzione e le cui conseguenze si ripercuotono sia sull'economie¹⁹ che sulla solidità dei

¹² S. Pajno, *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 2, 2005.

¹³ N. Z. Boswell, S. Rose-Ackerman, *Corruption and Democracy*, Proceedings of the Annual Meeting, in *American Society of International Law*, 1996, 83-90.

¹⁴ In tal senso si veda A Pizzorno, *Lo scambio occulto*, in D. Della Porta (a cura di), *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, 1992; P. Severino, A. Del Vecchio (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014.

¹⁵ L. Ferrajoli, *La costruzione della democrazia: Teoria del garantismo costituzionale*, Roma-Bari, 2021.

¹⁶ R. Dahl, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, 2002, 48 ss.

¹⁷ P. B. Heymann, *Democracy and corruption*, in *Fordham International Law Journal*, 1996, 48.

¹⁸ N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 1980, 181-203.

¹⁹ J. Lambsdorff, *Institutional economics of corruption and reform*, Cambridge, 2007; S. Rose-Ackerman, *The economics of corruption*, in *Journal of Public Economics*, 1975.

regimi democratici²⁰.

La portata odierna del fenomeno è, inoltre, talmente vasta che taluni autorevoli studiosi, analizzando e descrivendo modelli, dinamiche e attori, parlano addirittura della corruzione come un autentico sistema²¹. Si tratta, infatti, di un sistema che viene a manifestarsi mediante diverse forme e presenta, inoltre, una natura multidimensionale e trasversale ai settori della società: è presente nella sfera privata degli individui e nel mondo del lavoro, ma è anche particolarmente diffusa nell'ambito pubblico. Quando episodi di corruzione si verificano all'interno del settore pubblico si generano meccanismi e condizioni che incidono in negativo sulla qualità complessiva del "Sistema Paese".

Gli Stati d'oggi si trovano, quindi, a dover affrontare tale insidia che minaccia la tenuta stessa dei sistemi democratici.

Se si volge uno sguardo sul mondo attuale, infatti, ci si rende facilmente conto che molte crisi sono state causate anche, ma non esclusivamente, dall'alto tasso di corruzione del sistema istituzionale, come per esempio è successo qualche anno fa in Afghanistan²².

Nell'opposta direzione, però, si ravvisa una rinnovata attenzione riguardo a questi temi da parte di alcuni Stati nazionali, delle organizzazioni internazionali e dell'Unione Europea.

L'attuale governo degli Stati Uniti ha designato la lotta alla corruzione come un interesse fondamentale per la sicurezza nazionale. Infatti, nel 2021 è stata adottata una robusta strategia anticorruzione²³ e a breve dovrebbe essere approvato anche l'*Anti-Corruption and Public Integrity Act*, il cui testo contiene una serie di regole e misure molto dettagliate.

L'argomento è peraltro affrontato all'interno dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030²⁴ delle Nazioni Unite, il cui obiettivo n. 16 definisce la corruzione come un ostacolo per la pace, la giustizia e la presenza di istituzioni forti.

Si registra anche un crescente dinamismo dell'Unione Europea e della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen²⁵, in particolare dopo l'ultima vicenda di corruzione al Parlamento europeo nota come "*Qatargate*". La risposta delle istituzioni europee a questo scandalo si è

²⁰ Unodc, *Independent in depth-evaluation. Global Programme to prevent and combat corruption through effective implementation of the United Nations Convention against Corruption in support of Sustainable Development Goal 16*, in unodc.org, 2021; World Bank Group, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency. The Fight Against Corruption*, in worldbank.org, 2020.

²¹ D. Della Porta, A. Vannucci, *La corruzione come sistema*, Bologna, 2021.

²² Sul tema J. B. Murtazashvili, *The Collapse of Afghanistan*, in *Journal of Democracy*, 1, 2022; D. Singh, *Anti-corruption Strategies in Afghanistan: An Alternative Approach*, in *Journal of Developing Societies*, 1, 2016.

²³ *United States Strategy on Countering Corruption*, 2021; N. J. R. Biden Jr., *Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest*, in whitehouse.gov, 3 giugno 2021.

²⁴ United Nations, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.

²⁵ European Commission, *2022 State of the Union Address by President von der Leyen*, in ec.europa.eu, 14 settembre 2022.

concretizzata attraverso due *calls for evidence*²⁶, nelle quali vengono richiesti pareri sulla lotta alla corruzione in previsione dell'adozione di una direttiva europea²⁷ finalizzata alla creazione di un vero e proprio sistema anticorruzione comune.

I recenti accadimenti evidenziano, insomma, che tali problematiche ricadono perfino sulla sicurezza interna degli Stati e, proprio per queste ragioni, il nuovo faro della lotta alla corruzione, inevitabilmente, deve accendersi sul tema della democrazia²⁸.

Proprio per queste ragioni, nell'arco degli ultimi decenni si è progressivamente delineata una robusta strategia internazionale di contrasto alla corruzione²⁹. Difatti, si è avuto un netto cambio di paradigma in conseguenza all'impegno profuso dagli organismi internazionali ed europei, che hanno prodotto una notevole influenza sulle legislazioni e sul *decision making process* degli Stati.

2. L'elemento partecipativo nel perimetro della pubblica amministrazione e dell'anticorruzione

Il tema della partecipazione è stato sovente considerato in parallelo all'avvio di importanti processi riformistici, che hanno rinnovato sia il tradizionale meccanismo decisionale delle istituzioni, come l'approdo del sistema di *governance* in sostituzione a quello di *government*, che il rapporto intercorrente tra pubblica amministrazione e cittadini. In effetti, il risultato di questo percorso ha portato alla modifica dello status generale della cittadinanza verso un inedito esercizio di partecipazione, di sostituzione e di controllo della società civile rispetto all'attività della pubblica amministrazione³⁰.

La partecipazione dei cittadini è considerata come uno dei requisiti principali per i sistemi democratici, talvolta ha anche avuto la funzione di risoluzione ad alcuni problemi di malfunzionamento delle pubbliche amministrazioni. Effettivamente, la decisione di realizzare alcune forme di collaborazione con la società civile è stata spesso giustificata da particolari

²⁶ European Commission, *The European Commission asks for the public's view in the fight against corruption*, in europa.eu, 2023.

²⁷ Si veda European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council*, in europa.eu, 2023.

²⁸ P. Severino, *Lo stato di diritto e la corruzione*, in "La Stampa", 22.10.2020.

²⁹ N. Parisi, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *Federalismi*, 9, 2019.

³⁰ F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Padova, 1994; A. Valastro, *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010; A. Pioggia, *Le fasi della disciplina del lavoro pubblico: storia di una trasformazione e di una frattura che forse è possibile ricomporre*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2022.

momenti di crisi delle istituzioni e della rappresentanza politico-partitica³¹, dal deficit dell'efficienza dell'azione amministrativa³²e, in positivo, da una serie di esperimenti a livello locale basati proprio sul coinvolgimento dei cittadini³³.

I processi partecipativi sono stati sperimentati su una crescente gamma di *issues* e oggi quasi tutti gli ambiti delle politiche pubbliche sono state toccate da iniziative di coinvolgimento dei cittadini³⁴: l'implementazione e la gestione dei servizi pubblici³⁵; il terzo settore e il volontariato; il contributo nella trasformazione dei territori; l'esperienza dei bilanci partecipativi; le forme di *empowerment* sociale intersettoriale e di diverso tipo; i tavoli di concertazione tematici; le conferenze dei servizi; i patti per la salute e i piani di zona.

Dal momento che, la pubblica amministrazione contribuisce alla democraticità dell'ordinamento³⁶, incentivare la partecipazione dei cittadini verso la propria attività appare senz'altro coerente con il ruolo che essa esercita nella prospettiva dell'attuazione del disegno costituzionale. Quando la pubblica amministrazione si impegna a incrementare le modalità e le forme di partecipazione dei cittadini, si rende protagonista della promozione dei principi e dei valori fondanti della Costituzione.

Il «prendere parte³⁷» dei cittadini all'attività amministrativa, oltre alla partecipazione procedimentale, rappresenta un ampliamento della funzione partecipativa tradizionalmente intesa, nonché un deciso cambio di paradigma verso una vera e propria «cittadinanza amministrativa»³⁸. In quest'ottica, si consolida l'espansione dello status del cittadino nella veste di soggetto legittimato ad essere titolare di maggiori diritti e obblighi di carattere amministrativo, di fatto superando il concetto di cittadinanza esclusivamente imperniata sui diritti politici.

Le pratiche partecipative hanno dimostrato sempre una certa

³¹ P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, 1, 2017.

³² S. Muñoz Machado, *Las concepciones del derecho administrativo y la idea de participacion en la administracion*, in *Revista adm. publica*, 1977.

³³ Una delle prime esperienze di coinvolgimento dei cittadini è stato il processo di rinnovamento urbano approvato negli Usa con l'*Economic Opportunity Act* del 1964. Si veda J. H. Strange, *The Impact of Citizen Participation on Public Administration*, in *Public administration review*, 1972, 458 ss.

³⁴ L. Bobbio, G. Pomatto, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Nuove Forme di Democrazia*, 58, 2007, 48.

³⁵ E. Molina, L. Carella A. Pacheco, G. Cruces, L. Gasparini, *Community monitoring interventions to curb corruption and increase access and quality in service delivery: a systematic review*, in *Journal of Development Effectiveness*, 2017.

³⁶ Sul tema U. Allegretti, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Il Foro italiano*, 7-8, 1984.

³⁷ Una riflessione sul significato del termine “partecipazione” è presente in F. Giglioni, S. Lariccia, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, IV agg., 2000, p. 943.

³⁸ G. Arena, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espaço Jurídico Journal of Law*, 2010; A. Bartolini, A. Pioggia, *Cittadinanze amministrative*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2016.

corrispondenza con specifici fenomeni congiunturali, come la corruzione, per facilitare l'adozione di approcci inediti, risolutivi e auspicabilmente più efficaci³⁹.

Le politiche di lotta e prevenzione della corruzione, durante l'ultimo ventennio, hanno conferito particolare centralità al fattore partecipativo. Anche e soprattutto per questo motivo, le attuali strategie anticorruzione sono considerate di tipo *bottom-up*, ovverosia le azioni e le misure non vengono adottate unicamente dagli attori istituzionali, bensì un ruolo di co-definizione è assegnato alla partecipazione della cittadinanza, dei portatori di interesse e delle organizzazioni collettive e non governative (Ong).

Nel campo della progettazione delle strategie anticorruzione, la partecipazione della società civile è molto rilevante per una serie di ragioni. In primo luogo, ciò rappresenta un modo per collocare i cittadini al centro della democrazia, consentendo loro di prendere parte ad un tipo di processo che fino a qualche anno fa era del tutto mancante, poiché l'unico presidio che veniva impiegato contro la corruzione era quello penale, che è soltanto successivo alla commissione dei reati e, dunque, inidoneo nella prospettiva preventiva. Non meno importante è il fatto che, attraverso questa forma di partecipazione, viene a profilarsi un'importante funzione di controllo democratico della società civile nei confronti di chi esercita pubbliche funzioni, così da favorire un maggior grado di *accountability*. Infine, viene favorito un rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione che dà origine ad una «responsabilità orizzontale»⁴⁰ nella governance del sistema di prevenzione della corruzione.

Il coinvolgimento della cittadinanza contribuisce, inoltre, al superamento della convinzione che ad occuparsi della corruzione debbano essere soltanto i magistrati e gli organi di polizia. I cittadini si fanno promotori di un processo, quale quello della prevenzione dei fenomeni corruttivi, che li riguarda da vicino e che per questo motivo dev'essere percepito come un dovere civico da realizzare.

Queste modalità partecipative dal basso potrebbero coinvolgere, per giunta, soprattutto quei gruppi della società considerati più deboli, vale a dire coloro che subiscono maggiormente gli effetti negativi della corruzione. Pertanto, il potenziale rappresentato da questi processi assume il valore di una declinazione innovativa della partecipazione a favore di quelle fasce della società ritenute più vulnerabili.

Sulla base delle esperienze più recenti, si constata che la partecipazione dei cittadini in quest'ambito si realizza sostanzialmente attraverso quattro forme: contributo diretto e indiretto nelle strategie locali e nazionali; consultazione nelle fasi di adozione dei piani di prevenzione e dei codici di condotta; denuncia dei fatti di corruzione; giudizio in merito ai funzionari pubblici sospettati di corruzione⁴¹.

³⁹ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, 33.

⁴⁰ M. Makarova, *The anti-corruption civil society in Sweden as part of sustainable policy networks*, in *Regional Formation and Development Studies*, 3, 2018.

⁴¹ È. Buge, *Le citoyen et la lutte contre la corruption*, in *Jus Politicum*, 27, 2022.

Le autorità/agenzie anticorruzione (ACA) dovrebbero svolgere un ruolo di primo piano nell'attività di coinvolgimento della società civile⁴², giacché esse operano per la tutela degli interessi pubblici e dispongono di un certo grado di indipendenza che gli consente di fare da collegamento tra la cittadinanza e le istituzioni. Anche se, l'art. 6 della Convenzione della Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 (UNCAC) non stabilisce espressamente ciò, in realtà il compito delle autorità in questo campo viene spesso richiamato in atti e documenti successivi al Trattato⁴³.

Nonostante la maggior parte degli studiosi riconoscano l'importanza del coinvolgimento della cittadinanza in questo campo, alcuni di loro prendono anche in considerazione i limiti che ne potrebbero derivare. È vero, infatti, che strategie di questo tipo potrebbero produrre conseguenze svantaggiose se la condivisione di questi meccanismi provenisse esclusivamente dai cittadini e non dalle istituzioni e/o dagli altri attori sociali⁴⁴. Ne discende, quindi, che è necessaria un'adesione condivisa a questi processi da parte di tutte le componenti della società.

La responsabilità sociale dei cittadini può costituire un valido sostegno, dunque, se le pratiche anticorruzione possono essere comprese e praticate dai destinatari⁴⁵ e se quest'ultimi reputano vantaggiosa la loro mobilitazione⁴⁶. In caso contrario, nei cittadini potrebbero sorgere frustrazione e apatia e, di conseguenza, i risultati sarebbero perfino sfavorevoli per la lotta alla corruzione.

3. Il quadro normativo nell'ambito internazionale ed europeo

Il principale riferimento normativo nel campo della partecipazione anticorruzione è la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) del 2003.

Uno degli aspetti più innovativi di questa Convenzione, infatti, è rappresentato dalla promozione della partecipazione attiva della società civile, delle organizzazioni non governative e delle comunità di persone⁴⁷.

Innanzitutto, l'art. 5 sancisce il necessario collegamento tra le misure di prevenzione della corruzione e la partecipazione della società, legittimando dunque i cittadini come co-protagonisti dello sviluppo di questa politica.

⁴² United Nations, *Citizen Engagement and Preventing Corruption*, in un.org; In alcuni casi gli spazi di partecipazione anticorruzione sono incardinati all'interno delle autorità nazionali e/o locali, mentre laddove questi organi non sono previsti le forme partecipative si realizzano senza l'intermediazione delle autorità.

⁴³ Ciò è spesso ribadito nelle decisioni e risoluzioni adottate dalla Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che è il principale organo decisionale della Convenzione Uncac.

⁴⁴ S. Verdenicci, D. Hough, *People power and anti-corruption; demystifying citizen-centred approaches*, in 1 *Crime, Law and Social Change*, 2015.

⁴⁵ C. Baez Camargo, *Harnessing the power of communities against corruption*, in *U4 Brief*, 4, 2018, 1.

⁴⁶ Transparency International, *Five principles to engaging citizens in anti-corruption mechanisms*, in transparency.org, 2019.

⁴⁷ Unodc, *Global Action against Corruption. The Merida Papers*, 2004, 14.

L'art. 13 è specificamente dedicato alla partecipazione della società e stabilisce che: «*Ciascuno Stato Parte, nei limiti dei propri mezzi conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure appropriate volte a favorire la partecipazione attiva, nella prevenzione della corruzione e nella lotta contro tale fenomeno, di persone e di gruppi non appartenenti al settore pubblico, quali la società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone, misure volte inoltre a sensibilizzare maggiormente il pubblico sull'esistenza, le cause e la gravità della corruzione e sulla minaccia che questa rappresenta*⁴⁸», mentre il secondo comma raccomanda che gli organi di prevenzioni siano noti e accessibili al pubblico.

La prospettiva assunta da questo Trattato internazionale è quella di considerare la corruzione come un problema di azione collettiva⁴⁹, vale a dire che la strategia complessiva di prevenzione non può essere affrontata esclusivamente attraverso un approccio istituzionale ed interno alla pubblica amministrazione, bensì risulta indispensabile la collaborazione sinergica con i cittadini-amministrati.

Altro riferimento in materia è la Convenzione Inter-Americana contro la Corruzione (OAS) del 1996, al cui art 3.11 sono previsti alcuni meccanismi utili a incoraggiare la partecipazione della società civile e delle organizzazioni non governative per prevenire la corruzione. Anche la Convenzione dell'Unione Africana sulla prevenzione e la lotta alla corruzione del 2003 all'art. 12 (*Civil society and media*) afferma la piena partecipazione della società civile.

Negli ultimi decenni, l'Ocse si è affermata come la principale organizzazione internazionale promotrice di modelli e pratiche orientate alla diffusione dell'etica nelle istituzioni pubbliche.

Uno dei capisaldi dell'approccio di questa organizzazione è proprio la valorizzazione di un modello integrato, nel quale l'intera società ricopre un ruolo di primo piano nella strategia di rafforzamento dell'integrità pubblica e di riduzione della corruzione. In effetti, la promozione della cultura dell'integrità dev'essere conseguita mediante la cooperazione con il settore privato, la società civile e i singoli cittadini⁵⁰. L'esigenza di creare spazi e forme partecipative è stabilita sia nelle direttive di settore che in documenti più recenti, ove vengono indicate anche alcune forme di

⁴⁸ a) accrescere la trasparenza dei processi decisionali e promuovere la partecipazione del pubblico a tali processi; b) assicurare l'accesso effettivo del pubblico all'informazione; c) intraprendere delle attività di informazione del pubblico che lo incoraggino a non tollerare la corruzione, nonché dei programmi di educazione del pubblico, in particolare presso le scuole e le università; d) rispettare, promuovere e proteggere la libertà di ricercare, ricevere, pubblicare e diffondere informazioni concernenti la corruzione. Tale libertà può essere sottoposta ad alcune condizioni, le quali devono tuttavia essere prescritte dalla legge e necessarie: i) al rispetto dei diritti e della reputazione altrui; ii) alla protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, o della pubblica sanitaria e moralità.

⁴⁹ A. Mungiu-Pippidi, *Controlling Corruption through Collective Action*, in *Journal of Democracy*, 2013; A. Persson, B. Rothstein, J. Teorell, *Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem*, in *Governance*, 2013.

⁵⁰ Ocse, *Raccomandazione del Consiglio sull'Integrità nel Settore Pubblico*, 2017; *Manuale sull'integrità pubblica*, 2020.

partecipazione innovative⁵¹.

A livello europeo, invece, non c'è uno specifico riferimento normativo che disciplina questo tipo di processi, anche se il tema della partecipazione è presente all'art. 10.3 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE), che sancisce il diritto del cittadino a partecipare alla vita democratica dell'unione e all'art. 15 che stabilisce: «*al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione svolgono il loro lavoro nel modo più trasparente possibile*».

L'elemento partecipativo, però, è sovente raccomandato in vari atti del settore⁵² e in particolare nel recente report *Strengthening the fight against corruption* della Commissione Europea⁵³ e nell'*Handbook of good practice in the fight against corruption* del 15 febbraio 2023, nel quale vengono individuati tre meccanismi partecipativi: il monitoraggio civico; la partecipazione dei cittadini; la collaborazione finalizzata alla co-creazione di soluzioni.

Nello spazio europeo, in sostanza, la funzione svolta dalla cittadinanza nei processi partecipativi, i temi etici e la prevenzione della corruzione rientrano in un'unica dimensione basata sulla promozione di principi e valori di buona governance⁵⁴.

Infine, il tema della partecipazione pubblica è stato affrontato diffusamente anche in occasione del G20 in Indonesia, nella quale occasione è stato riconosciuto ai cittadini un ruolo di primo piano sia nello sviluppo dei programmi anticorruzione che nel campo dell'educazione e della formazione sui temi dell'etica, dell'integrità e dell'anticorruzione⁵⁵.

3.1 La trasparenza come preconditione essenziale per una partecipazione effettiva

Il rapporto intercorrente tra cittadinanza e pubblica amministrazione è contraddistinto da una serie di tutele e garanzie, tra le quali rientra la partecipazione ai vari processi deliberativi.

Tralasciando le varie forme di tutela giurisdizionale, un ruolo di primaria importanza, nel campo considerato, è rappresentato dal principio di trasparenza e da quegli strumenti che da esso derivano. Tra i quali figura, ovviamente, il diritto d'accesso, che è considerato come un presidio democratico essenziale nonché corollario dei principi di trasparenza e

⁵¹ Ocse, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave*, in oecd.org, 2020.

⁵² European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament Eu Anti-Corruption Report*, COM/2014/038 final, 2014.

⁵³ European Commission, *Strengthening the fight against corruption. Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance*, in europa.eu, 2023.

⁵⁴ Il collegamento tra fattore partecipativo e anticorruzione è evincibile in particolare in European Commission, *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*, 2017.

⁵⁵ G20 Indonesia 2022. G20 Anti-Corruption Working Group, *Compendium of Good Practices on Public Participation and Anti-Corruption Education*, 2022.

partecipazione⁵⁶. Difatti, questo diritto appare necessario per l'attività di verifica dei cittadini nel campo della trasparenza e del contrasto preventivo della corruzione⁵⁷. La mancanza di trasparenza, viceversa, è tra i maggiori fattori scaturenti della corruzione e funge da ostacolo all'esercizio della partecipazione consapevole della società civile.

Dato che, la democrazia è un sistema di governo che necessita di costante rinnovamento, tale obiettivo richiede senz'altro la partecipazione dei cittadini e la massima trasparenza delle decisioni pubbliche. Se uno di questi elementi entra in crisi, la democrazia oscilla e si espone a fenomeni che la rendono più vulnerabile. Per queste ragioni, è molto importante stabilire alcune regole di trasparenza, ma lo è altresì la creazione di spazi deliberativi aperti al pubblico, cosicché i cittadini possano contribuire costantemente al progresso democratico.

Lo stretto legame tra trasparenza e partecipazione assume maggiore rilevanza nel prisma della policy dell'anticorruzione⁵⁸, dato che, come detto, l'approccio preventivo è possibile precipuamente grazie a queste due componenti.

Nel campo della partecipazione anticorruzione, la trasparenza assurge ad una duplice finalità: come risultato e come strumento⁵⁹.

La trasparenza come risultato consente la conoscenza completa, piena e diffusa dell'oggetto dell'attività alla quale il cittadino intende partecipare. Oltre all'accesso civico, è molto importante la trasparenza come pubblicità. Difatti, la possibilità di accedere ai dati delle pubbliche amministrazioni permette ai cittadini di conoscere quelle informazioni che sono relative al contesto nel quale la pubblica amministrazione opera e attua la propria strategia di prevenzione della corruzione. Indipendentemente dal tipo di partecipazione, spontanea o disciplinata dalla legge, è essenziale che i cittadini abbiano accesso a determinate garanzie di trasparenza per potersi informare e comprendere bene le dinamiche di quest'ambito e, dunque, per poter realizzare concretamente il proprio contributo.

Una tra le principali soluzioni adottate in Italia è stata l'istituzione della sezione "amministrazione trasparente", introdotta dal d.lgs. n. 33 del 2013, che dev'essere obbligatoriamente presente nel sito web delle pubbliche amministrazioni.

I cittadini possono accedere alle varie informazioni relative alle tre fasi di implementazione della strategia anticorruzione: innanzitutto, possono conoscere i risultati del processo di gestione del rischio che evidenziano i maggiori pericoli di corruzione di quell'amministrazione; la pubblicazione dei piani anticorruzione/d'integrità permette la conoscenza delle misure e delle azioni adottate; infine, alcuni dati rendono possibile la

⁵⁶ Consiglio di Stato, Sez. III, 06-03-2019, n. 1546.

⁵⁷ Consiglio di Stato, Sez. V, 03/08/2021, n. 5714; T.A.R. Lazio – Roma, Sez. III, 01/02/2022, n.114; Cons. Stato, Sez. III, 25/01/2022, n. 495.

⁵⁸ Sul punto E. Carloni, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, 2022, 124-133.

⁵⁹ F. Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. Merloni (Eds), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008.

valutazione e il controllo *ex-post*⁶⁰.

La trasparenza come strumento, invece, favorisce il controllo pubblico e agisce come deterrente per l'insorgere di comportamenti favorevoli la corruzione⁶¹. Il carattere distintivo della trasparenza è proprio la sua strumentalità al controllo diffuso, che esercitato dai cittadini assume l'essenza di controllo democratico e, quindi, risulta propedeutica al concetto di responsabilità⁶². Il binomio trasparenza-controllo è, infatti, più volte sancito espressamente dalle leggi nazionali in materia di trasparenza⁶³.

In questa dimensione, perciò, la trasparenza funge da condizione indispensabile per promuovere l'accountability e il buon comportamento delle istituzioni. Con ciò, però, non si intende solo la responsabilità delle istituzioni in senso stretto, bensì anche di quegli attori sui quali grava il compito di implementare, sia livello nazionale che locale, la politica di prevenzione.

In questo modo, dunque, il controllo dei cittadini è soprattutto finalizzato a verificare che la strategia anticorruzione abbia soddisfatto gli obiettivi prefissati e che il relativo processo non sia stato un momento puramente formale. La società civile, inoltre, può esprimere il proprio parere in ordine alla realizzazione o meno delle misure preventive e verificare che i risultati del processo di gestione del rischio siano stati presi seriamente in considerazione.

Il potenziamento delle pratiche di consultazione e coinvolgimento nel campo anticorruzione, dunque, potrebbe incrementare la trasparenza e la fiducia nelle istituzioni pubbliche, per di più migliorerebbe la stessa efficacia delle misure di prevenzione.

4. La partecipazione spontanea della società civile nel campo della prevenzione e del controllo della corruzione

È possibile controllare la corruzione prescindendo dall'esistenza di una disciplina legislativa ad hoc?

Tale questione assume una certa rilevanza a seconda del tipo di approccio scelto dagli Stati nel campo della lotta alla corruzione: in alcuni casi la materia è circoscritta allo strumento penalistico; in altri casi, invece, si predilige un sistema di prevenzione basato su una serie di misure amministrative.

Da ciò discendono anche le due principali modalità di

⁶⁰ Nel sistema italiano, ad esempio, è importante la relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1 co. 14 della l. n. 190/2012), che consente di capire lo stato di attuazione del piano anticorruzione e gli aspetti critici.

⁶¹ B. Ponti, A. Cerrillo-i-Martínez, F. Di Mascio, *Transparency, Digitalization and Corruption*, in E. Carloni, M. Gnaldi (Eds), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention*, Springer, 2019, 97.

⁶² Ocse, *Government at glance 2021*, in oecd.org, 2021.

⁶³ In Italia è sancito al comma 2 dell'art.6 del d. lgs. n. 97/2016; In Spagna all'art. 5 della l. n. 19/2013.

implementazione della politica dell'anticorruzione⁶⁴: il modello *top-down*, in cui le istituzioni e le autorità competenti sono gli unici soggetti abilitati alla regolazione del settore; al contrario, il modello *bottom-up*, diffusosi successivamente alla Convenzione UNCAC del 2003, investe sulle politiche di prevenzione e sulla compartecipazione dal basso a questi processi.

L'intervento della società civile può realizzarsi in entrambi i modelli, ma è maggiormente favorito in presenza di un sistema preventivo. In pratica, di fronte all'assenza di azioni e misure a carattere preventivo, il contributo della società civile può limitarsi al ruolo di controllo. Se non esiste una politica di prevenzione, infatti, i cittadini non possono contribuire all'adozione della strategia e non sono in grado di esprimere una valutazione circa l'efficacia o meno del processo adottato.

A prescindere dal fatto che ordinamento giuridico disciplina le modalità partecipative, esistono, però, alcuni casi di partecipazione che si possono definire spontanee. Cittadini nella veste di attivisti che, soprattutto attraverso l'impiego dei big data, scelgono di impegnarsi in prima persona per la causa della lotta contro i comportamenti corrotti⁶⁵.

Questa forma partecipativa, ad oggi, è evincibile sia in quegli Stati ove vige un sistema amministrativo di prevenzione della corruzione che in quelli dove permane l'approccio tradizionale⁶⁶.

La maggior parte degli esempi di partecipazione spontanea tentano di perseguire le seguenti finalità: controllare l'utilizzo dei fondi pubblici, monitorare il corretto esercizio della funzione pubblica; contribuire alla creazione di indicatori capaci di prevenire forme di corruzione nel settore pubblico mediante tecniche e strumenti ICT.

L'avvento della *e-democracy* ha favorito il conseguente fenomeno della «*e-participation*»⁶⁷, ovvero la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle pubbliche amministrazioni attraverso l'uso di tecnologie molto avanzate. L'adozione di questi strumenti è da considerare come uno dei nuovi caposaldi sui quali si basa l'odierno modello di prevenzione, congiuntamente alla partecipazione, alla trasparenza e all'accesso a documenti e informazioni⁶⁸.

Alcuni esperimenti basati sull'utilizzo di tecniche di intelligenza

⁶⁴ Diffusamente sul tema E. Carloni, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Bologna, 2023.

⁶⁵ A. Mattoni, *The grounded theory method to study data-enabled activism against corruption: Between global communicative infrastructures and local activists' experiences of big data*, in *European Journal of Communication*, 3, 2020.

⁶⁶ Sebbene in Germania non sia stato adottato un sistema preventivo, ci sono diversi esempi di partecipazione volontaria dei cittadini in campo anticorruzione. Si segnala, a mero titolo di esempio, l'attività dell'associazione denominata Antikorruptionsverein Berlin e.V., si veda <https://antikorrupsionsvereinberlin.de/>

⁶⁷ W. Waheduzzaman, S. Khandaker, *E-participation for combating corruption, increasing voice and accountability, and developing government effectiveness: A cross-country data analysis*, in *Australian Journal of Public Administration*, 4, 2022.

⁶⁸ E. Gulizzi, *Tecniche sperimentali innovative in tema di regolazione anti-corruzione*, in B. Boschetti, E. A. Vendramini (a cura di), *FuturAP - Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica*, Milano, 2021.

artificiale e di algoritmi⁶⁹, finalizzati al perfezionamento delle strategie anticorruzione, hanno generato un alto livello di aspettative a livello globale.

La scelta di adoperare diffusamente le ICT potrebbe senz'altro ridefinire in positivo il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione sul profilo della partecipazione ai processi decisionali⁷⁰. Anche se, congiuntamente ai possibili vantaggi, ci si deve interrogare sugli eventuali rischi che potrebbero ripercuotersi sul processo che porta all'approvazione della strategia preventiva⁷¹, in particolare in sistemi come quello italiano.

Le recenti esperienze, diffuse negli ultimi anni, sono emblematiche del modello di partecipazione spontaneo nel campo della lotta alla corruzione, le quali hanno dato prova sia dell'utilità delle mobilitazioni dal basso che la validità di alcuni strumenti tecnologicamente avanzati. Pertanto, si intendono illustrare sinteticamente i seguenti casi: l'operazione *Serenada de amor* in Brasile; il sistema di allerta precoce dei ricercatori dell'università di Valladolid; ProZorro e Dozorro in Ucraina nell'ambito dell'*e-procurement*.

– Operazione *Serenada de amor* in Brasile

Uno dei casi più noti di mobilitazione dal basso nel campo della corruzione è quello denominato *Serenada de amor*⁷². Si tratta di un'iniziativa che ha sfruttato le potenzialità rappresentate dalle tecniche di intelligenza artificiale e *machine learning*, al fine di monitorare, analizzare e controllare l'impiego della spesa pubblica in Brasile⁷³. Il progetto è stato realizzato attraverso una raccolta auto finanziata e in collaborazione con il sito GitHub, che è un servizio di hosting per progetti software.

Questo esempio di partecipazione anticorruzione ha visto il coinvolgimento di un nutrito gruppo di persone, i quali hanno preso parte all'iniziativa attraverso il servizio reso dal proprio sito e un gruppo Telegram di oltre 600 componenti.

La pagina web di *Serenada de amor*⁷⁴ è stata realizzata attraverso open government data, che hanno permesso ai cittadini di verificare l'utilizzo della quota dedicata all'esercizio delle attività parlamentari

⁶⁹ Sul tema N. Köbis, C. Starke, I. Rahwan, *The promise and perils of using artificial intelligence to fight corruption*, in *Nature Machine Intelligence*, 4, 2022; A. Pentheram, W. Pasquarelli, R. Stirling, *The Next Generation of Anti-Corruption Tools: Big Data, Open Data & Artificial Intelligence*, in *Oxford Insights*, 2019.

⁷⁰ C. Benetazzo, *Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Federalismi*, 16, 2020.

⁷¹ Sia consentito il rinvio a F. Merenda, *Legalità, algoritmi e corruzione: le tecniche di intelligenza artificiale potrebbero essere utilizzate nel e per il sistema di prevenzione della corruzione?* in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2022.

⁷² I. P. Nohara, B. A. Colombo, *Tecnologias cívicas na interface entre direito e inteligência artificial: Operação Serenata de Amor para gostosuras ou travessuras?* in *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 76, 2019.

⁷³ F. Odilla, *Bots against corruption: Exploring the benefits and limitations of AI-based anti-corruption technology*, in *Crime, Law and Social Change*, 2023.

⁷⁴ <https://serenata.ai/>

(CEAP)⁷⁵, i cui beneficiari sono i deputati e i senatori federali brasiliani.

Tale fondo riguarda esclusivamente una serie di spese che sono connesse all'esercizio dell'attività istituzionale, come il mantenimento degli uffici di supporto all'attività parlamentare, la telefonia, i biglietti aerei, le locazioni di immobili, il materiale d'ufficio, la fornitura di cibo, l'alloggio e altre spese di trasporto.

I programmatori e il data scientist Irio Musskopf hanno sviluppato un algoritmo che è in grado di elaborare queste informazioni attraverso tecniche di *machine learning*. Grazie a ciò, sono stati realizzati il robot open source denominato *Rosie*, capace di analizzare i rimborsi richiesti dai politici ed eventualmente segnalare quelli sospetti, e *Jarbas* che è un'interfaccia che permette la visualizzazione di specifici indicatori e consente inoltre di fare ricerche in base a criteri specifici come la scelta dell'anno, la data e il tipo di rimborso. I cittadini sono in grado di comprendere le rilevazioni fatte da *Rosie* proprio grazie al software *Jarbas*.

I rimborsi anomali del fondo CEAP vengono prima individuati e segnalati al politico sospettato e alla Camera federale, e poi resi pubblici sulle pagine social (Facebook e Twitter), in modo tale che i cittadini possono consultare i dati, utilizzarli e segnalarli qualora dovesse sorgere qualche sospetto.

Il controllo e la partecipazione dei cittadini, infatti, si realizza attraverso denunce formali alle autorità di controllo come il Garante della Camera. Inoltre, di fronte a dubbi e chiarimenti, i cittadini si possono rivolgere agli amministratori del sito, i quali provvedono a fornire delle risposte sulla base delle disposizioni previste dalla quota dedicata all'esercizio delle attività parlamentari. Si crea, insomma, un'importante interazione tra cittadini, amministratori del sito ed istituzioni che rende l'attività di controllo un momento di partecipazione democratica diffusa e condivisa.

Analizzando il progetto, si evince che questo tipo di partecipazione *bottom-up* è possibile esclusivamente grazie all'approccio *open data*. La fattibilità di un controllo dal basso di questo tipo si può realizzare, infatti, solo in un ordinamento giuridico ove vigono leggi in materia di diritto di accesso alle informazioni pubbliche⁷⁶, trasparenza e governo elettronico. In questa prospettiva, quindi, il contributo dei cittadini è fondamentale per la promozione della cultura dell'*open government*, per esercitare il controllo sociale della corruzione e anche per responsabilizzare le istituzioni verso il corretto utilizzo dei fondi pubblici.

Il cittadino-volontario che esercita il controllo, attraverso la verifica prima e la segnalazione poi, è in grado di dimostrare che un determinato deputato/senatore non abbia agito per l'interesse collettivo, bensì ha cagionato un danno di immagine all'istituzione che rappresenta e sottratto indebitamente denaro pubblico.

In definitiva, questo esempio di partecipazione non si limita

⁷⁵ Camera dei deputati del Brasile, Atto del Consiglio di Presidenza n. 43 del 21/05/2009.

⁷⁶ In Brasile c'è la legge sulla disciplina di accesso alle informazioni (l. n. n. 12.527 del 2011) e quella in materia di dati personali (l. n. 13.709 del 2018).

all'individuazione e alla denuncia della cattiva gestione dei fondi pubblici, bensì favorisce la maturazione di un'opinione pubblica formata e consapevole del tipo di attività istituzionale svolta dal proprio rappresentante.

– Il sistema di allerta precoce dei ricercatori dell'università di Valladolid

Nel 2017, un gruppo di ricercatori dell'Università di Valladolid ha presentato un metodo di raccolta e di analisi delle informazioni eseguito mediante reti neurali⁷⁷ e mappe auto-organizzate, con la finalità di prevedere i casi di corruzione nelle province spagnole.

Lo studio è stato incentrato su una serie di vicende di corruzione avvenute in Spagna tra il 2000 e il 2012, le quali sono state affrontate dai media o dibattute nelle aule di tribunale, tra cui figurano anche casi celebri come quelli “*Mercasevilla*” e “*Baltar*”.

Il valore aggiunto di questo modello consiste nel fatto che è stato sviluppato attraverso un database di dati reali, differentemente dalla maggior parte dei casi in cui si adoperano dati ricavati da indici che si basano sulla percezione della corruzione⁷⁸.

Questo sistema facilita l'individuazione di una serie di dati, basati su fattori economici e politici, dai quali si può desumere un'alta probabilità di corruzione, consentendo pertanto la realizzazione di un attendibile sistema di allerta precoce.

Gli autori del progetto hanno specificato, però, che questi indicatori non rappresentano di per sé una certezza assoluta che gli episodi di corruzione si avverino, bensì fungono da segnali di allarme scaturiti dalla rilevazione di dati ritenuti anomali.

I principali profili di rischio che favorirebbero la corruzione sono: la tassazione e l'aumento dei prezzi degli immobili, la crescita economica, il numero crescente di istituti di deposito e società non finanziarie; la permanenza al potere di un partito politico per lunghi periodi.

L'incremento economico o il partito che ricopre ruoli esecutivi per molti anni non sono chiaramente causa di episodi di corruzione. Le province connotate da una crescita economica più immediata o quelle governate dallo stesso partito per lungo tempo potrebbero essere maggiormente esposte alla corruzione. La crescita economica, quindi, non è un pericolo o un fattore corruttivo di per sé, ma laddove succede si verificano maggiori interazioni tra gli agenti economici e i funzionari pubblici e, dunque, ciò potrebbe determinare l'insorgere di alcune relazioni opache. La medesima logica riguarda il fattore della lunga permanenza al potere degli stessi schieramenti politici: in un contesto simile potrebbero sorgere diversi rapporti clientelari e sleali tra le istituzioni politiche e coloro che operano nel sistema economico. La presenza di mercati più

⁷⁷ F. J. López-Iturriaga, I. Pastor Sanz, *Predicting Public Corruption with Neural Networks: An Analysis of Spanish Provinces*, in *Social indicators Research*, 2018.

⁷⁸ L'Autorità Nazionale Anticorruzione, invece, da qualche anno ha avviato una serie di ricerche, come il progetto “*Misurazione del rischio di corruzione*”, con la finalità di creare degli indicatori di rischio affidabili. Si veda la sezione “*misurare la corruzione*” su anticorruzione.it

competitivi, invece, potrebbe favorire l'insorgere di una certa attività di influenza da parte di agenti che vogliono ottenere a tutti i costi concessioni o affidamenti, ricorrendo quindi a vari espedienti come l'offerta di tangenti o vantaggi di varia natura.

Infine, il sistema di allerta precoce è in grado di effettuare previsioni sia nel breve che nel lungo periodo, perfino tre anni prima che i casi possano essere accertati dalle autorità competenti.

Il *know-how* del settore della ricerca può offrire tecniche innovative alla funzione di controllo, oltre che a contribuire alla diffusione della cultura dell'integrità nelle università e nell'intera società. L'esperimento proposto dagli studiosi spagnoli testimonia, quindi, che la cooperazione tra società civile, membri della comunità accademica e istituzioni può rappresentare un valido sostegno alla causa dell'anticorruzione.

– Il sistema di appalti elettronici ProZorro e il portale di monitoraggio Dozorro in Ucraina

Il caso ProZorro si inserisce nel campo delle tecnologie digitali per gli appalti pubblici, vale a dire il settore dell'*electronic public procurement*. Questa esperienza, iniziata nel 2015, si è contraddistinta prima di tutto per la sinergica collaborazione tra diverse componenti della società, che infatti è stata definita sul sito come «triangolo d'oro della partnership».

La piattaforma ProZorro è stata creata, invero, attraverso lo sforzo congiunto di volontari ed attivisti nel campo della lotta alla corruzione, con il sostegno attivo di Transparency International⁷⁹.

Gli obiettivi sottesi alla realizzazione di questa iniziativa sono la prevenzione della corruzione, il miglioramento della gestione del sistema degli appalti pubblici, l'incremento della concorrenza nelle gare d'appalto e la massima condizione di parità degli operatori in fase di partecipazione alle gare pubbliche.

L'attuazione del progetto è stata favorita, innanzitutto, da un certo attivismo collettivo e dall'approvazione di una serie di riforme in materia di anticorruzione. Ciò è stato reso possibile, in effetti, grazie all'approvazione della legge ucraina sugli appalti pubblici⁸⁰, che ha dato seguito ad un precedente accordo di associazione stipulato nel 2014 tra Ucraina e Unione Europea⁸¹ e che ha introdotto la totale conversione degli appalti pubblici in formato elettronico.

Il ricorso alle procedure automatizzate nel settore degli appalti pubblici è ormai diffuso in quasi tutte le legislazioni nazionali. In Italia, ad esempio, l'obiettivo di creare un sistema nazionale di *eProcurement* è contenuto all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e nel nuovo codice dei contratti pubblici l'impiego di questi sistemi è

⁷⁹ Transparency International, *Co-creation of ProZorro: an account of the process and actors*, in [transparency.org](https://www.transparency.org), 2017.

⁸⁰ Nel cui preambolo si afferma che: «*Questa legge mira a garantire appalti efficienti e trasparenti, creare un ambiente competitivo nel settore degli appalti pubblici, prevenire la corruzione in questo campo e promuovere la concorrenza leale*».

⁸¹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

disciplinato con una norma ad hoc⁸².

Il modello ProZorro si avvale dell'utilizzo di intelligenza artificiale e *machine learning*, ma soprattutto di un elevato livello di open data. Quest'ultimo aspetto, anche se non da solo, rende possibile un controllo vero e proprio sull'utilizzo dei fondi in modo rapido, trasparente ed efficiente.

Gli esperti del progetto hanno creato un meccanismo elettronico di appalti pubblici basato su un modello multipiattaforma, che consente di sfruttare i servizi offerti da altre piattaforme elettroniche attive in Ucraina. Il portale prozorro.gov.ua è quindi in grado di scambiare automaticamente le informazioni con le altre piattaforme.

Il sistema di ProZorro consente di condurre gare d'appalto in condizioni di totale apertura in tutte le fasi dell'acquisto e garantisce le medesime condizioni di partecipazione agli appalti pubblici.

L'ente appaltante comunica l'appalto nel sistema, mediante il proprio account personale registrato sulla piattaforma, contemporaneamente a ciò i dati dell'appalto compaiono sul portale e le piattaforme collegate. Di conseguenza, tutti gli utenti del sito vedono l'annuncio e hanno la possibilità di formulare domande e gli offerenti interessati possono invece presentare le loro proposte.

Dal 2016, però, il sistema ProZorro è stato adottato da tutte le pubbliche amministrazioni ucraine ed è diventata un'impresa di proprietà dello Stato, il cui direttore generale viene nominato dal Ministero dell'Economia. La trasparenza e l'innovatività offerta da ProZorro fa sì che la società civile ucraina, insieme ai media, possa monitorare e valutare regolarmente gli appalti pubblici.

Il portale di monitoraggio Dozorro, invece, è una piattaforma dove tutti i soggetti interessati (enti appaltanti, autorità di regolamentazione, fornitori e cittadini) possono esprimere il proprio parere sia all'ente appaltante che al fornitore pubblico. È possibile, infatti, analizzare e verificare i dettagli dei singoli appalti ed eventualmente presentare un ricorso alle autorità di regolamentazione.

Per gli attivisti della società civile e i media, il portale offre l'opportunità di discutere di una specifica gara d'appalto direttamente con i fornitori esistenti e con quelli potenziali e possono ottenere il parere degli esperti in merito alla correttezza della formulazione della documentazione di gara. Il controllo dal basso è, per giunta, favorito dalla struttura del sito, che facilita il monitoraggio della gestione, la visualizzazione delle procedure che sono state già considerate e le violazioni rilevate.

Le due esperienze, tra di loro collegate, rappresentano pienamente le potenzialità che un movimento dal basso, costituitosi spontaneamente, può offrire alle istituzioni in vista della promozione della legalità e della partecipazione.

ProZorro dimostra che la partnership tra imprese, governo e società civile, oltre a implementare un buon sistema di *e-procurement*, rappresenta

⁸² Articolo 30 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante: «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici».

una frontiera molto efficace per realizzare strategie anticorruzione basate sull'interazione tra le diverse componenti della società. Dozorro, che significa proprio “cane da guardia” in lingua ucraina, funge da strumento di controllo vero e proprio, dacché permette l'accertamento dei dati e la segnalazione degli aspetti anomali alle autorità competenti.

L'utilizzo di strumenti innovativi e standardizzati impone però la necessità di ricorrere a veri e propri presidi di legalità⁸³, la collaborazione partecipativa della società civile rappresenta senza ombra di dubbio uno dei più importanti.

5. Modelli di partecipazione anticorruzione disciplinati dalla legge

In virtù dell'autonomia conferita dalla Convenzione UNCAC del 2003, gli ordinamenti nazionali propendono per modelli organizzativi divergenti sia per quanto concerne la scelta se adottare o meno organismi di partecipazione che sul modello di regolamentazione a livello nazionale, regionale e locale.

La maggior parte degli Stati non ha optato per una disciplina strutturata di questi processi, vale a dire sono pochi i casi in cui è stata adottata una legge, un regolamento o un atto di soft law ad hoc. In alcuni sistemi, difatti, la partecipazione anticorruzione non è disciplinata come una categoria distinta dalle altre e viene ricompresa in quelle leggi che regolano la partecipazione dei cittadini in generale o nell'ambito del controllo sociale⁸⁴. Sebbene in molti casi si riscontri una chiara intenzione delle istituzioni di promuovere la partecipazione dei cittadini all'interno delle strategie anticorruzione, nonostante ciò, in questi stessi atti non vengono previste, quasi mai, forme, misure e azioni specifiche⁸⁵.

Per meglio comprendere alcuni aspetti sulle discipline partecipative regolamentate dagli Stati, si offre di seguito una breve rassegna di alcune esperienze nazionali (Italia, Sud Africa e Messico) e altre a livello regionale (Catalogna e Comunità Valenciana).

- Il modello anticorruzione italiano⁸⁶, disciplinato dalla l. n. 190/2012, rappresenta un caso singolare in tema di partecipazione, tanto da poter essere definito *dual bottom-up system*, proprio perché le misure e le azioni adottate sono caratterizzate dal contributo partecipativo sia dell'intera struttura dell'amministrazione che degli *stakeholder* interni ed

⁸³ G. M. Racca, *L'evoluzione del principio di buona fede nella trasformazione digitale dei contratti pubblici*, in P. A. Persona e Amministrazione, 2, 2022, 225.

⁸⁴ È il caso della *Ley Orgánica del Consejo de participación ciudadana y control social* del 2015 approvata in Ecuador. Infatti, il capitolo III di questa legge è dedicato alla promozione della trasparenza e la lotta alla corruzione.

⁸⁵ Emblematica di ciò è la *Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024* del Governo del Portogallo; anche nella *UK anti-corruption strategy 2017 to 2022* si afferma sovente l'importanza della partecipazione cittadina, anche se mancano indicazioni puntuali.

⁸⁶ R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020.

esterni⁸⁷.

La logica che sta alla base di questo sistema, infatti, confida nell'apporto del personale dell'amministrazione per la formazione e l'aggiornamento dei piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct), oggi confluiti nel Piano integrato di attività e di organizzazione (d.P.R. n. 81/2022) e dei codici di comportamento integrativi (art. 1. co. 2, d.P.R. n. 62/2013).

I piani di prevenzione constano di un diretto coinvolgimento dei vari soggetti interni alla struttura e degli *stakeholder*. Il processo di gestione del rischio⁸⁸, ovvero la delicata fase che precede l'adozione dei piani (art. 1, co. 8, l. 190/2012), necessita ovviamente della partecipazione attiva del Responsabile della prevenzione della corruzione (Rpct), che ha il ruolo di coordinamento dell'intero processo, ma sono altresì coinvolti tanti altri uffici, organismi, la dirigenza, l'organismo indipendente di valutazione (Oiv), le strutture di audit interno, l'organo di indirizzo, le strutture con dati e il personale dipendente.

Oltre all'organigramma dell'amministrazione vero e proprio, vi sono gli *stakeholder* interni, ovvero quegli altri uffici che vengono informati e invitati ad esprimere pareri sulla bozza di piano che poi verrà adottata. La società civile e le associazioni vengono coinvolte nelle fasi di consultazione e comunicazione, attraverso la richiesta di presentare informazioni utili a personalizzare la strategia che verrà adottata dall'amministrazione.

Occorre, però, tenere in considerazione che, l'esteso coinvolgimento nel processo preliminare per l'adozione dei piani non è sancito nella legge anticorruzione, bensì è raccomandato dai Piani Nazionali Anticorruzione e ben esplicitato nel richiamato Allegato A1 del Pna del 2019.

Nell'ambito dei codici di comportamento, per la cui adozione è prevista la «*procedura aperta alla partecipazione*» (art. 54.5 del d. lgs. n. 165/2001), il coinvolgimento della società civile e delle organizzazioni portatrici di interessi è altrettanto importante. I cittadini possono essere consultati dall'amministrazione e possono far pervenire le proprie osservazioni e suggerimenti nella fase di aggiornamento dei codici. Ciò si concretizza con l'invio delle proposte attraverso un apposito modulo allegato all'indirizzo e-mail del Responsabile, tramite PEC o in una sezione dedicata del portale web dell'amministrazione.

La crescente attenzione sul tema della partecipazione è finanche presente nell'attuale Piano Nazionale Anticorruzione 2022⁸⁹. In questo documento, l'autorità anticorruzione raccomanda, infatti, alcune attenzioni in questo campo: una maggiore partecipazione dei portatori di interessi nella fase di analisi del contesto esterno del processo di gestione del rischio; l'azione della strategia anticorruzione dev'essere orientata verso una diffusa compartecipazione in materia di monitoraggio sulle misure di trasparenza.

⁸⁷ Anac, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, in anticorruzione.it, 2020; Anac, *Relazione del gruppo di lavoro sulle Linee Guida Anac in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici*, in anticorruzione.it, 2019.

⁸⁸ Anac, *Allegato 1. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*, in anticorruzione.it, 2019.

⁸⁹ Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023.

In particolare, al punto 3.1.1 si afferma che: «*per favorire la creazione di valore pubblico, un'amministrazione dovrebbe individuare soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli stakeholder alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione*». Emerge, pertanto, una relazione diretta tra la partecipazione e il concetto di “valore pubblico” che, come noto, è divenuto l'obiettivo cardine del Piano integrato di attività e di organizzazione, precisamente alla sezione dedicata a trasparenza e anticorruzione⁹⁰.

Infine, sempre nell'attuale piano nazionale anticorruzione c'è un'apposita sezione che riguarda il ruolo primario della società civile e degli stakeholder, che dovrebbe concretizzarsi attraverso forme di pubblicità delle relazioni dei Rpct, forme di ascolto dei portatori di interesse e strumenti per la valutazione del livello di soddisfazione degli utenti.

Nell'ordinamento italiano non esiste nessun tipo di organismo, sia a livello nazionale che regionale e locale, in materia di partecipazione anticorruzione. Nonostante la legislazione preveda diversi momenti di partecipazione e collaborazione, bisogna dire che non tutte le pubbliche amministrazioni registrano alte percentuali di contributi nelle fasi di adozione e revisione dei piani di prevenzione e dei codici.

Nell'esperienza pratica delle pubbliche amministrazioni, difatti, si evincono molti casi che si limitano alla sola pubblicazione sul sito della bozza di piano e di codice di comportamento, altri casi invece che adottano azioni⁹¹, strumenti⁹² e forme di rendicontazione⁹³ ulteriori per poter ottenere un numero maggiore di contributi e per ampliare l'attenzione dei cittadini su questi temi.

Ne consegue, quindi, che anche nell'ambito della partecipazione anticorruzione, come in tanti altri di questa politica, si riscontrano poche buone pratiche a fronte della maggioranza dei casi in cui vige un adempimento puramente formalistico di questi processi.

- Il Sudafrica presenta un modello piuttosto simile a quello italiano, sebbene la legislazione nazionale non contenga nessun riferimento sulle

⁹⁰ Art. 3 del DM del 30 giugno 2022.

⁹¹ Il comune di Ascoli Piceno nel 2012 ha stipulato un Protocollo di intesa con l'assemblea territoriale di Cittadinanzattiva; Il comune di Milano in data 2 aprile 2021 ha avviato la consultazione per la revisione del codice di comportamento interno e ha promosso l'iniziativa Patto di partecipazione; Il comune di Bologna, in data 7 febbraio 2023, ha firmato un protocollo d'intesa contro le mafie e la corruzione con la Città metropolitana, i Sindacati, Libera e Avviso Pubblico.

⁹² Il comune di Prato dispone di un portale partecipo.prato.it finalizzato al coinvolgimento della cittadinanza su diversi argomenti e in particolare sui temi anticorruzione.

⁹³ L'Agenzia dell'Entrate ha adottato una modalità di resoconto dell'esame dei contributi pervenuti molto completa. Le osservazioni sono contenute in un apposito foglio Excel, che riporta i seguenti dettagli: motivazione; commento del gruppo di lavoro previsto dal proprio piano di prevenzione 2022-2024 e le conclusioni (accolta, non accolta o accolta parzialmente). Stessa cosa si può dire per l'Azienda Sanitaria Locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4), che per giunta ha riportato queste informazioni dettagliate all'interno della Relazione illustrativa di accompagnamento.

pratiche partecipative⁹⁴.

La strategia nazionale anti-corruzione 2020-30 (Nacs) attribuisce una vera e propria centralità alla mobilitazione della società civile, con la finalità di responsabilizzare gli attori che si occupano della policy preventiva. Già nel 2002, in verità, la *Public Service Anti Corruption Strategy* prevedeva la diffusione di campagne di sensibilizzazione sul tema della corruzione per tutta la società, anche se non venivano stabilite forme concrete di coinvolgimento della cittadinanza.

La partecipazione dei cittadini è uno dei sei pilastri dell'attuale strategia, per di più è ritenuta essenziale per il raggiungimento anche degli altri obiettivi. Per prima cosa, la strategia intende favorire il coinvolgimento attivo della cittadinanza mediante una serie di campagne di prevenzione, di consulenza e di sensibilizzazione sulle questioni in materia di etica, anticorruzione e governance.

Il perseguimento di questo pilastro prevede la realizzazione di alcuni programmi: sostenere una cittadinanza attiva e incoraggiare iniziative di riorientamento dei valori per prevenire e combattere la corruzione; tutelare e sostenere gli informatori e utilizzare le risorse dei meccanismi di *whistleblowing*; migliorare la gestione dell'integrità e incoraggiare l'impegno per un comportamento etico; aumentare e rafforzare la trasparenza in tutti i settori.

La strategia è sviluppata attraverso la collaborazione dei rappresentanti di tutti i settori e si concretizza attraverso lo strumento della consultazione pubblica, che viene realizzata sia su scala nazionale che provinciale⁹⁵. Il contributo pubblico viene promosso mediante una campagna di comunicazione gestita dal Sistema di Comunicazione e Informazione del Governo (Gcis). I cittadini, le imprese e le organizzazioni della società civile vengono sollecitati ad inviare contributi elettronici attraverso un indirizzo e-mail centrale del Dipartimento di Pianificazione, Monitoraggio e Valutazione (Dpme).

Prendono parte alle consultazioni sia i membri della società civile che gli *stakeholders* di specifici gruppi e settori. Al fine di garantire la massima trasparenza, la lista completa dei soggetti consultati (persone fisiche e giuridiche), congiuntamente alle varie proposte, sono riportate in allegato al documento della strategia nazionale.

Comunicazione, informazione e educazione sono, quindi, i tre strumenti principali attraverso i quali il Sud-Africa coinvolge la società per l'implementazione della propria strategia.

Un altro importante elemento è il *National Anti-Corruption Advisory Council* (Nacac), che è un caso di collaborazione sinergica tra le diverse componenti della società. Questo organismo deve collaborare con tutte le realtà esistenti nel campo dell'anticorruzione, deve svolgere consultazioni pubbliche e fornire la propria consulenza sull'effettiva attuazione della strategia nazionale anticorruzione. Il Consiglio è nominato dal Presidente

⁹⁴ *Prevention and Combating of Corrupt Activities Act*, 2004.

⁹⁵ La consultazione pubblica della Strategia è stata realizzata, infatti, mediante alcuni workshop nazionali e nove workshop provinciali di partecipazione pubblica, che si sono conclusi nel 2019.

del Sud-Africa per una durata di tre anni ed è composto da nove persone provenienti dalla società civile e dall'associazionismo⁹⁶, dal settore delle imprese e dal mondo accademico.

Partecipazione dei cittadini e lotta alla corruzione sono sanciti anche nell'importante Piano di sviluppo nazionale 2030⁹⁷, che è un documento che abbraccia le principali aree di interesse del Paese per perseguire gli obiettivi di eliminazione della povertà e della lotta alle disuguaglianze.

• Il modello messicano, delineatosi nell'arco degli ultimi otto anni, è da considerare singolare a causa di due elementi che lo differenziano dagli altri: la disciplina riguardante il coinvolgimento della società civile gode di una regolamentazione legislativa ben definita e l'organo di partecipazione è finanche previsto nella Costituzione.

Nel 2016, il Messico ha adottato una legge generale sul sistema nazionale anticorruzione (Sna), che disciplina i soggetti, le azioni e le misure utili al funzionamento e alla pianificazione di questa politica. In realtà, questa legge è successiva all'approvazione della riforma costituzionale anticorruzione del 2015, che ha portato al nuovo art. 113 Cost. costitutivo del sistema nazionale anticorruzione e del suo assetto complessivo.

Il *Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción* è, infatti, un organo di rilievo costituzionale (art. 113.2) ed è composto da cinque cittadini, che si sono distinti per il loro contributo sui temi della trasparenza, della responsabilità e della lotta alla corruzione.

Il capitolo III della legge del 2016 (artt. 16-23) è dedicato al *Comité de Participación Ciudadana* (Cpc), che ai sensi dell'art. 7 è una delle quattro componenti del sistema nazionale anticorruzione (Sna)⁹⁸.

Oltre al Comitato nazionale, ci sono quelli istituiti a livello locale, le cui funzioni ed organizzazione delle sessioni sono disciplinate da un apposito regolamento e da un codice etico. Un rappresentante del *Comité de Participación Ciudadana* fa parte del Comitato di coordinamento, che ha il compito di stabilire meccanismi di collegamento con i sistemi anticorruzione locali⁹⁹. È prevista una rotazione annuale dei rappresentanti in base alla loro anzianità nel Comitato di coordinamento (art. 19).

La scelta dei componenti del Comitato parte dal Senato che istituisce una Commissione di selezione, la quale rende pubblico l'invito a presentare le candidature (art. 18).

Il Comitato svolge una serie di funzioni (art. 21): propone la politica anticorruzione per lo Stato al fine di incrementare l'etica, la professionalità

⁹⁶ Tre membri appartengono alla nota associazione "*Corruption Watch*" che è una realtà molto attiva in quest'ambito e che collabora con Transparency International.

⁹⁷ *National Development Plan 2030. Our Future-make it work*, in gov.za.

⁹⁸ Il Sistema Nazionale Anticorruzione è lo spazio di coordinamento tra le autorità di ogni livello di governo nella prevenzione, accertamento e sanzione degli illeciti amministrativi e degli atti di corruzione, nonché nell'ispezione e controllo delle risorse pubbliche.

⁹⁹ Oltre a questi due comitati ci sono anche il Comitato direttivo del sistema di controllo nazionale, il Segretariato esecutivo e la Commissione di selezione. Insieme formano il Sistema Nazionale Anticorruzione (Sme).

e l'integrità nel servizio pubblico; garantisce la partecipazione e la sorveglianza dei cittadini; mette in dialogo i membri del Cpc con la società civile, il mondo accademico, il settore imprenditoriale e le istituzioni; lavora a stretto contatto con il Comitato di coordinamento e con la segreteria tecnica del Sistema nazionale anticorruzione; accede, senza limitazioni, alle informazioni del Sistema Nazionale Anticorruzione; propone progetti di miglioramento degli strumenti, delle linee guida e dei meccanismi necessari per il funzionamento del sistema elettronico di reclamo e denuncia, della piattaforma digitale nazionale e delle informazioni prodotte dalle istituzioni competenti dei vari livelli di governo; contribuisce a garantire l'efficacia delle istituzioni che compongono il Sistema Nazionale Anticorruzione; esprime pareri in merito al programma di lavoro annuale del Comitato di coordinamento; svolge riunioni attraverso sessioni ordinarie e straordinarie e i verbali sono integralmente riportati sul portale web.

Una delle principali attività del Comitato è quello di provvedere alla costituzione di meccanismi di coordinamento per l'organizzazione della società civile. Sul sito del comitato, infatti, è presente una lista di tutte le organizzazioni delle società civile attive nell'ambito, che può essere facilmente consultata da tutti.

Il ruolo dei cittadini all'interno dell'ampio sistema anticorruzione messicano è rilevante, benché la loro influenza sul processo finale sia esclusivamente affidata al proprio rappresentante che partecipa al Comitato di Coordinamento. Nonostante i cittadini e le associazioni vengano frequentemente consultati, informati e coinvolti, il rischio che emerge da questo sistema è che il contributo cittadino, basato su pareri a carattere non vincolante, possa essere sminuito dall'influenza degli altri attori che compongono il processo decisionale della strategia nazionale anticorruzione.

• In virtù dell'ampia autonomia legislativa riconosciuta alle Comunità autonome, in Spagna non vi è una politica nazionale anticorruzione e di conseguenza non esiste un unico organismo di partecipazione della società civile. Alcune Comunità si sono dotate di forme istituzionalizzate di partecipazione, tra di loro diverse per strutture, denominazione e funzioni.

La Comunità della Catalogna dispone di diverse forme di coinvolgimento della società civile, in particolare attraverso un portale dedicato esclusivamente alla partecipazione¹⁰⁰, che consente il dibattito e la presentazione di contributi nelle varie fasi dei processi attivi. Inoltre, nel 2014 è stata adottata una legge che regola proprio i meccanismi di partecipazione istituzionalizzata che rientrano nel raggio di competenza del Governo Catalano.¹⁰¹ L'ambito della lotta alla corruzione è uno dei principali processi partecipativi e rappresenta il terzo obiettivo dell'attuale strategia anticorruzione catalana¹⁰².

¹⁰⁰ <https://participa.gencat.cat/>

¹⁰¹ Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

¹⁰² Generalitat de Catalunya, *Estrategia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública*, in gencat.cat.

In primo luogo, i cittadini contribuiscono al processo di adozione della strategia anticorruzione attraverso workshop, laboratori e l'invio dei propri interventi in una sezione ad hoc sul blog del sito del Governo della Catalogna. Questo processo, strutturato in quattro aree¹⁰³, viene integralmente riportato, fase dopo fase, in una sezione dedicata dove si possono consultare le singole proposte dei cittadini, i risultati degli incontri e ogni tipo di documenti inerenti all'attività di coinvolgimento.

Nel 2020, il Governo della Catalogna ha istituito *l'Espacio de participación ciudadana de seguimiento de la Estrategia de lucha contra la corrupción*. Si tratta di una commissione indipendente della società civile, che ha il compito di monitorare e valutare l'attuazione delle 25 azioni previste dalla Strategia della Comunità. In questo modo, quindi, si vuole garantire la trasparenza del processo e la massima responsabilità dei soggetti che debbono implementarla.

Le funzioni dello spazio, i criteri e le fasi di scelta dei dieci membri sono disciplinati da un apposito documento adottato dalla Direzione generale della partecipazione cittadina.

La commissione può riunirsi due o tre volte all'anno in plenaria e produce relazioni periodiche (trimestrali, semestrali e annuali), che sono sempre accompagnate da un documento di feedback. Molto interessanti sono i criteri per la composizione dell'*Espacio de participación ciudadana*: tre membri vengono proposti dalle organizzazioni della società civile che operano nel campo dell'integrità pubblica; gli altri sette membri sono scelti mediante il sorteggio tra coloro che prendono parte al processo partecipativo. In ogni caso, lo Spazio deve rispettare la parità di genere (cinque donne e cinque uomini), pertanto ne consegue che il sorteggio inizia solo quando si conoscono le persone proposte dalle organizzazioni per poter determinare il numero esatto di uomini e donne.

La procedura di selezione consta di due fasi: la fase di presentazione delle candidature e la fase del sorteggio pubblico. Nella prima, la Direzione Generale per i Processi Elettorali e la Partecipazione dei Cittadini comunica l'intenzione di creare lo Spazio a tutti i partecipanti attraverso la piattaforma "participa.gencat.cat", ma anche mediante e-mail. Nella seconda fase, sempre la stessa Direzione effettua il sorteggio pubblico in diretta online e la registrazione della designazione viene caricata all'interno del portale di partecipazione. La procedura si conclude con la comunicazione dei risultati e l'accettazione delle persone che sono state selezionate.

Infine, anche l'*Oficina Antifrau de Catalunya* può adottare iniziative volte a promuovere la sensibilizzazione e la partecipazione pubblica con la finalità di favorire la trasparenza e l'etica nel settore pubblico (art. 15.4 della l. 14/2008 della Comunità autonoma della Catalogna). Sul sito di questa autorità, infatti, sono previste diverse forme di dialogo, ascolto e interazione della società civile¹⁰⁴.

¹⁰³ Promozione dell'integrità, funzioni pubbliche e gestione, gestione economica e influenza dei gruppi di interesse e di lavoro nella presa di decisioni.

¹⁰⁴ Ad esempio, il canale di supporto "DialÈtic" per la riflessione sui temi etici, il blog che fornisce informazioni su determinati argomenti e una sezione ad hoc denominata "Coinvolgimento della società".

• La Comunità Valenciana ha regolamentato la sfera della partecipazione attraverso modalità analoghe al caso precedente. Nel 2016, infatti, è stata approvata la legge istitutiva della *Agència Valenciana Antifrau* (Ava)¹⁰⁵, tra le cui principali finalità figura la creazione di programmi di sensibilizzazione dell'opinione pubblica (art. 4). Inoltre, l'art. 25 stabilisce che l'autorità ha l'obbligo di rendere conto della propria gestione al pubblico attraverso vari canali informativi e di comunicazione.

Questa autorità, quindi, ricopre un ruolo di primo piano nell'ambito della partecipazione anticorruzione, tant'è che nel proprio sito è presente una sezione denominata «Partecipazione cittadina», che consente al pubblico di inviare suggerimenti e istanze. L'organigramma organizzativo dell'agenzia prevede al suo interno l'ufficio «relazioni istituzionali, comunicazione e partecipazione», che si occupa di tutti gli aspetti inerenti alla tematica partecipativa.

Una prima forma di partecipazione, in questa Comunità, si rinviene nella procedura di scelta del/della direttore/direttrice di quest'agenzia, disciplinata all'art.26 della legge n. 11/2016. La candidatura viene proposta dalle organizzazioni sociali che operano nel campo della lotta contro la frode e la corruzione e dai gruppi parlamentari. I candidati devono presentarsi davanti alla commissione parlamentare competente per la valutazione dei requisiti e infine l'elezione avviene in seno alle Corti Valenciane.

Nel 2019, è stata approvata una risoluzione del direttore sul funzionamento e le regole dell'agenzia¹⁰⁶, al cui interno il titolo VI (artt. 24-26) è dedicato al *Consejo de Participación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana*. Lo scopo principale di questo Consiglio è quello di promuovere il collegamento tra l'agenzia e la società civile e facilitare la comunicazione e le relazioni tra questi due ambiti.

Le funzioni del *Consejo de Participación* sono le seguenti: consigliare l'Agenzia sulle linee generali, gli obiettivi e le iniziative essenziali; preparare relazioni, proposte e raccomandazioni; valutare l'adempimento e gli scopi affidati all'agenzia e in particolare le relazioni annuali, straordinarie e speciali; rafforzare i rapporti con la società valenciana stabilendo canali di partecipazione e collaborazione; promuovere spazi di dibattito, incontro, riflessione e favorire lo scambio di informazioni ed esperienze; creare le commissioni tecniche e i gruppi di lavoro ritenuti necessari per l'espletamento delle funzioni assegnate; infine promuovere un vero e proprio «patto sociale valenciano contro la corruzione» (lett. g) dell'art. 24).

Il *Consejo de Participación* è presieduto dal direttore dell'agenzia,

¹⁰⁵ Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

¹⁰⁶ Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana por la que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de la misma, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat.

mentre il/la vicepresidente è un rappresentante di una delle organizzazioni civiche (art.25). La composizione del consiglio è di undici membri, di cui sette provenienti dalle varie organizzazioni attive sui temi della lotta alla corruzione e gli altri quattro sono invece esperti del campo accademico, giuridico o che hanno svolto attività coerenti con gli obiettivi dell'agenzia.

L'esperienza rappresentata da questo *Consejo de Participación* è molto interessante, in quanto registra una larga partecipazione delle organizzazioni presenti nel territorio¹⁰⁷. Inoltre, a dimostrazione dell'effettività dell'impegno di questo organo, il Consiglio si è più volte espresso in disaccordo con alcune richieste provenienti dall'esterno dell'agenzia. In particolare, si ricorda il caso del maggio 2021 in cui alcuni gruppi parlamentari delle Corti Valenciane avevano richiesto l'accesso ad alcuni fascicoli di segnalazioni ricevute dall'agenzia, rispetto alla quale il consiglio si era pronunciato sfavorevole e in difesa dell'agenzia.

Il sistema partecipativo di questa Comunità appare come uno dei modelli più solidi e influenti sulla politica di prevenzione della corruzione, ma soprattutto è dotato di effettivi strumenti e poteri di controllo.

6. Riflessioni conclusive

A vent'anni dall'adozione della Convenzione UNCAC, si prende atto che la partecipazione della società civile nel campo dell'anticorruzione sta ancora scontando una certa negligenza da parte delle istituzioni sul tema. Sebbene l'approccio preventivo sia utilizzato quasi dappertutto, le forme partecipative sono state istituzionalizzate soltanto in pochi Stati.

Appaiono interessanti, invece, quegli esempi di partecipazione spontanea della società civile, che dimostrano quanto proficuo possa essere il coinvolgimento dei cittadini nella lotta ai fenomeni corruttivi. Tuttavia, come detto, il contributo della società civile può produrre effetti positivi soltanto se sussistono alcuni fattori (informazione e formazione dei partecipanti sull'oggetto della mobilitazione; rapporto simmetrico tra istituzioni, cittadini e attori sociali; massima trasparenza amministrativa; impiego responsabile degli strumenti ICT), altrimenti c'è il rischio concreto che questi sforzi non producano gli effetti desiderati.

Un elemento singolare che emerge dalle esperienze spontanee è che, sebbene non siano poche queste forme di mobilitazione, la maggior parte di esse vedono il prevalente coinvolgimento di un profilo piuttosto definito di "militante-tipo". Si tratta, infatti, di quella categoria di persone che hanno un alto grado di formazione e competenze, come coloro che svolgono l'attività di ricerca universitaria. Ciò consente di comprendere, quindi, che

¹⁰⁷ Acción Cívica contra la Corrupción; Alertadores Contra la Corrupción (Whistleblower); Asociación Valenciana de Consumidores y Usuarios (AVACU); Fundación Internaiconal Baltasar Garzón (FIBGAR); Fundación por la Justicia; Observatori Ciutadà contra la Corrupció (OCC); Open Society Initiative for Europe (OSIFE); Plataforma Ciudadana Castelló per la Justicia i contra la Corrupció; Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA); Tactical Whistleblowers; Transparencia Internacional España y World Compliance Association.

non tutti i cittadini sono capaci e propensi a impegnarsi per questo tipo di causa.

È da ritenere senz'ombra di dubbio positivo il fatto che alcuni ordinamenti abbiano istituzionalizzato strumenti e piattaforme partecipative, anche se emergono diverse criticità persino in questi modelli. Ad esempio, le proposte che provengono dal *Comité de Participación Ciudadana* del Messico non sono vincolanti, pertanto l'influenza di quest'organo sul sistema anticorruzione nazionale è rimesso unicamente alla capacità del proprio rappresentante di influenzare le scelte finali. Peraltro, in contesti come quello messicano è essenziale investire in una necessaria «alfabetizzazione amministrativa»¹⁰⁸, vale a dire formare i cittadini ad ottenere, elaborare e comprendere le informazioni e i servizi di base del settore pubblico.

I modelli partecipativi delle due Comunità autonome spagnole dimostrano che la presenza di organi a livello decentrato può favorire una maggiore mobilitazione della popolazione. Per giunta, la funzione di controllo appare più risolutiva in questi casi, dato che le valutazioni di questi organi incidono in concreto sulla programmazione delle strategie successive. In particolare, il *Consejo de Participación* della Comunità Valenciana dimostra che il controllo sulle istituzioni dal basso può avvenire anche attraverso canali istituzionalizzati come questo e non solo con le mobilitazioni spontanee.

Relativamente al sistema italiano, invece, emerge un certo divario tra il background normativo e la prassi concreta. E', infatti, alquanto esiguo il numero di cittadini che invia i propri contributi e osservazioni in occasione dell'adozione e revisione dei piani di prevenzione della corruzione e dei codici di comportamento interni.

La consultazione pubblica non è molto incentivata, di conseguenza a fare la differenza sono quei casi dove: 1) viene fatta una buona pubblicità di questa fase; 2) si creano collaborazioni sinergiche tra le pubbliche amministrazioni e le realtà presenti sul territorio; 3) esistono attività di sensibilizzazione delle organizzazioni/associazioni che sollecitano la cittadinanza a partecipare e a informarsi in merito ai temi anticorruzione (per es. l'associazione "Carte in regola" a Roma), ma anche campagne a livello nazionale come quella di Libera e Gruppo Abele "Insieme contro la corruzione".

Dall'esperienza delle pubbliche amministrazioni si evince, infatti, che i pochi casi di partecipazione dei cittadini è riconducibile alla logica della sussidiarietà verticale: sono i Comuni le pubbliche amministrazioni che ricevono più contributi nelle fasi di consultazioni. Questo dato è indicativo del fatto che, almeno in questo campo, più diretto è il contatto tra le istituzioni e la cittadinanza e maggiore è il grado di partecipazione.

La bassa partecipazione dei gruppi più deboli è probabilmente spiegata da una serie di motivi che risultano connaturati a questo stato di crisi permanente nel quale versano molti Stati. Ciononostante, gli Stati

¹⁰⁸ F. Mariñez Navarro, *El Diseño Institucional de la Participación Ciudadana en la Construcción de los Sistemas Anticorrupción en México*, in *Revista Estudos de Administração e Sociedade*, 2022, 1, 12.

hanno il dovere di insistere con fermezza verso questa direzione, non solo per poter migliorare le strategie anticorruzione, ma soprattutto per difendere la funzione di presidio che i processi partecipativi rappresentano all'interno delle democrazie.

Il potere pubblico e il diritto pubblico rappresentano gli unici baluardi per scongiurare che i nostri Paesi siano più simili a delle democrazie illiberali¹⁰⁹, ove si ambisce deliberatamente ad uno scenario contrassegnato dal raffreddamento della partecipazione cittadina.

La democrazia partecipativa non è giunta al suo termine, bensì ha bisogno di stimoli di fiducia provenienti dalle istituzioni, dai gruppi organizzati e dalla stessa società civile.

La prevenzione della corruzione senza la collaborazione partecipativa della società civile non è in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati e, in particolare, di educare e formare la cittadinanza e i funzionari pubblici verso la piena promozione dell'integrità pubblica.

Francesco Merenda
Dipartimento di Scienze Politiche
Università degli studi di Perugia
francesco.merenda@studenti.unipg.it

¹⁰⁹ R. Tarchi, *Le “democrazie illiberali” nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *questa Rivista*, 3, 2020.