

# Scienza e Pace

*Science & Peace*

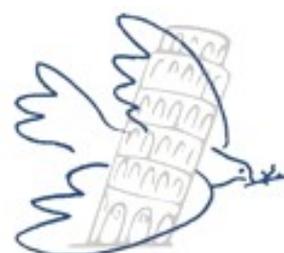
ISSN 2039-1749

VOL. XI, N. 2 (2020)

## **Comunità monitoranti e trasparenza amministrativa. Un'occasione per la resistenza collettiva alla corruzione?**

Nicola Pedretti

Rivista online del Centro Interdisciplinare  
“Scienze per la Pace” – Università di Pisa



***Paper soggetto a double-blind peer review***

Ricevuto il 16 aprile 2020  
Accettato il 25 ottobre 2020

Per citare il *paper*:

Pedretti, N. (2020), “Comunità monitoranti e trasparenza amministrativa. Un'occasione per la resistenza collettiva alla corruzione?”, *Scienza e Pace*, XI (2), pp. 77-96.

I contenuti di “Scienza e Pace” sono rilasciati sotto licenza  
Creative Commons BY-NC-SA 4.0



## Comunità monitoranti e trasparenza amministrativa. Un'occasione per la resistenza collettiva alla corruzione? \*

di Nicola Pedretti

### Abstract

L'articolo si propone di analizzare il fenomeno della corruzione sotto vari aspetti. Dopo aver differenziato la corruzione dalla mal amministrazione, se ne definiscono le cause principali, economiche e socio-culturali; se ne indagano gli effetti principali, a partire dall'ambito economico, democratico e sanitario; si discutono le possibili e più efficaci politiche anti-corruzione, tenendo conto che la corruzione ha conseguenze dannose per la società nel suo complesso. Nell'analisi delle politiche di contrasto, si presentano alcuni esempi di segno alternativo: Singapore, che attua una politica autoritaria, la Finlandia, che invece basa il suo approccio sulla partecipazione popolare e la diffusione di una cultura della legalità e della responsabilità individuale. L'approccio partecipativo richiede anche, come premessa, la trasparenza amministrativa ossia il diritto dei cittadini ad avere accesso a pubblici documenti. La normativa italiana viene ricostruita e valutata in questo quadro, mettendo l'accento sull'importanza della società civile e della cittadinanza. Il crescente impegno delle cittadine e dei cittadini contro la corruzione è segno di una forte volontà di cambiamento, ma richiede di concretizzarsi in progetti concreti. Importante, in questo senso, l'introduzione delle cosiddette "comunità monitoranti", che agiscono soprattutto nel controllo del corretto utilizzo e sviluppo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, come all'interno del progetto "Confiscati Bene". L'implementazione delle norme, in stretta connessione con un rinnovato senso civico ispirato al rispetto delle leggi e alla responsabilità sociale, è presentata in conclusione come la più promettente strategia disponibile contro il sistema della corruzione.

**Parole chiave:** corruzione, società, trasparenza, comunità monitoranti

### Abstract

The aim of this paper is to analyse the phenomenon of corruption in several ways. It distinguishes corruption from bad administration; it defines its main economical and social-cultural causes: it explores its main consequences on society, especially in economy, democracy and health. The paper takes as an example two different kinds of public policies with the same purpose to eradicate corruption: Singapore, pursuing an authoritarian policy, and Finland, basing its approach against corruption on popular participation and the spread

---

\* Il presente contributo si basa sull'intervento tenuto dall'autore nell'ambito della Scuola di Alta Formazione Filosofica di Acqui Terme nel 2017 e sull'esperienza maturata durante un tirocinio formativo presso il Gruppo Abele Onlus, nell'ambito del progetto "Confiscati Bene".

of legality and individual responsibility. The participatory approach demands growing administrative transparency, giving the right to citizens to access public documents. Italian legislation against corruption will be addressed against this background. The increasing involvement of citizenship is a sign of a strong determination to eliminate corruption from the political system. What's important is the introduction of monitoring communities that mainly operate controlling the correct use and development of assets confiscated from criminal organisations (for example, within the project "*Confiscati Bene*"). The growth of the means to defeat this phenomenon and the diffusion of a new civic sense, that is inspired by the rules and individual responsibility will be presented in conclusion as the most efficient way to combat the corruption system.

**Key words:** corruption, society, transparency, monitoring communities.

## 1. La corruzione

La tematica dei fenomeni corruttivi si caratterizza per essere estremamente complessa e mutevole. Pertanto, osservarla unicamente attraverso la lente delle normative penali risulterebbe alquanto riduttivo. Il mero strumento legislativo non è, infatti, in grado di cristallizzare i molteplici aspetti che delineano i contorni di questa dinamica realtà.

### 1.1 Una definizione

Occorre, fin da subito, evidenziare che questo tipo di criminalità può assumere molteplici forme e che le condotte, tipiche di corrotti e corruttori, hanno subito un costante e rapido processo evolutivo. Sebbene la classica tecnica della "*bustarella*"<sup>1</sup> non sia mai scomparsa, le modalità per retribuire i pubblici funzionari o i politici risultano essere le più svariate. Anche limitandoci ad un'analisi superficiale, si può notare come le modalità tramite cui avviene lo scambio occulto possono ricomprendere una vastissima casistica che include le concessioni di appalti, le consulenze fittizie, il supporto a campagne elettorali o anche la garanzia di assunzioni pilotate per il corrotto o per le persone a lui vicine (Vannucci 2012, 172-173). Simili modalità di azione sono estremamente dissimili tra loro e possono indurre nell'errore di ricondurre alla corruzione anche condotte che in realtà non la integrano. In breve, si corre il rischio di allargare i confini di questo concetto fino a renderlo inutilizzabile al fine di ottenere una definizione del nostro campo di indagine.

Al fine di delimitare correttamente la nostra tematica di interesse, si può cominciare l'analisi dalla definizione di corruzione, molto utilizzata, introdotta dalla ONG *Transparency International*. Questa descrive i fenomeni di cui stiamo trattando come "*abuso a fini privati di un potere delegato*" (Transparency International 2009, 14). Il pregio evidente di

---

<sup>1</sup> Da intendersi come dazione *brevi manu* di una somma di denaro al corrotto.

questa impostazione è quello di andare oltre i confini, spesso troppo asfittici, delle singole fattispecie penali, racchiudendo una notevole quantità di condotte corruttive in senso lato. Tuttavia, si omette completamente di definire gli standard attraverso i quali individuare il comportamento infedele in esame. Questa definizione pare connettere il concetto di corruzione con ben più ampio fenomeno della *maladministration*, che comprende il complesso di disfunzioni della pubblica amministrazione derivanti dal fatto che i poteri e le risorse degli uffici pubblici, invece di essere amministrati in ragione dell'interesse collettivo, vengono sfruttati in favore di tornaconti di altra natura<sup>2</sup> (Cassese 1992, 243-244).

Scomponendo le condotte illecite a cui vogliamo riferirci, è possibile individuare il loro tratto comune facendo riferimento al modello principale-agente. I pubblici funzionari ricoprono il ruolo di agenti, ai quali vengono delegati poteri e funzioni, mentre il principale è lo stato. I primi dovrebbero agire nell'interesse del secondo ricevendo da questo delle utilità, concordate al momento dell'instaurazione del rapporto, come contropartita. Il corruttore si inserisce in questo sistema, disallineando gli interessi delle altre parti coinvolte e instaurando uno scambio occulto, in base al quale le funzioni pubbliche delegate verranno esercitate in favore del nuovo attore, il quale ricompenserà per questo l'agente. Viene quindi ad instaurarsi un rapporto sinallagmatico tramite il quale corrotto e corruttore si spartiscono le risorse derivanti dal tradimento del mandato fiduciario del corrotto (Vannucci 2012, 22-24).

### 1.2 Le ragioni della corruzione

Individuata, per sommi capi, questa definizione del concetto di corruzione, che adotteremo come perimetro dell'oggetto di indagine, occorre porsi l'interrogativo su quali siano i meccanismi che ingenerano la decisione di mettere in atto una simile deviazione rispetto alla condotta fisiologica che dovrebbero serbare gli agenti pubblici. In letteratura, sono riscontrabili molteplici approcci a tale problematica. Ai nostri fini, si prenderanno in considerazione gli orientamenti riconducibili due macrogruppi.

Una prima impostazione è quella di tipo economico-razionale e possono essere ricondotte ad essa le teorie che spiegano i comportamenti degli attori coinvolti tramite un'analisi costi-benefici. In base agli esiti di tale valutazione i soggetti razionali prenderanno la loro decisione in merito all'ingresso o meno nei meccanismi corruttivi. Questo approccio richiede di analizzare variabili numerose e, spesso, difficilmente stimabili. In particolare, una simile analisi richiede di considerare la presenza di elementi quali le posizioni monopolistiche, l'attribuzione ai soggetti

---

<sup>2</sup> A titolo di esempio possiamo notare che in tale definizione oltre ai fatti corruttivi possono rientrare numerosi di fenomeni quali l'inefficienza o il nepotismo.

decisori di poteri discrezionali, l'opacità dei processi decisionali e il grado di *accountability*<sup>3</sup> (Klitgaard 1988).

Tale tipo di approccio ha indiscutibili pregi ma può dare solo una spiegazione parziale del complesso fenomeno che si sta analizzando. La decisione di corrompere, o di lasciarsi corrompere, non è determinata unicamente da elementi di carattere razionale, se così fosse saremo infatti di fronte ad una sorta di automatismo. Una simile conclusione viene smentita dall'esperienza empirica ogni volta in cui i singoli individui decidono di non ricorrere ai circuiti corruttivi anche se per loro sarebbe conveniente. Per poter avere una visione completa, occorre quindi prendere in considerazione anche l'impostazione sociologico-culturalista. Questa si basa sul concetto di costi morali, che non vengono invece presi in considerazione in una prospettiva puramente economico-razionale. La decisione di ricorrere o meno alla corruzione risulta influenzata dalla cerchia sociale di riconoscimento in cui sono collocati gli individui, più i componenti di tale gruppo tengono in considerazione il valore di quello che il corrotto (o il corruttore) ottiene col suo tradimento e più i loro valori sono disallineati con quelli della comunità, maggiormente questi sarà portato ad entrare nel meccanismo perverso di questi scambi occulti. In tale ottica la corruzione può essere interpretata come una risposta di chi non si identifica nei valori civili e si trova nella posizione di poter sfruttare la propria posizione per fini personali (Pizzorno 1992). La propensione alla corruzione *“riflette dunque le caratteristiche delle convinzioni interiorizzate e la forza delle cerchie sociali di riconoscimento – nei partiti, nella burocrazia, nel mercato, nella società - che attribuiscono valore positivo al rispetto della legge”* (Vannucci 2012, 128).

Considerare i due approcci, appena tratteggiati, come antitetici sarebbe un errore, essi vanno invece visti come complementari e solo se combinati possono dare una soddisfacente spiegazione delle ragioni che portano gli individui a partecipare agli scambi tipici della corruzione.

## 2. Le politiche anticorruzione

I fenomeni corruttivi possono risultare estremamente dannosi per ogni comunità sotto molteplici aspetti mentre, al contrario, una strategia volta al suo contrasto contribuisce allo sviluppo di un'amministrazione pubblica di qualità che possa lavorare nell'interesse della cittadinanza (Carloni 2019, 513).

Limitando l'analisi a valutazioni di carattere economico, appare chiaro che tali patologie danno origine a costi molto pesanti che ricadono sull'intera cittadinanza. Questi possono manifestarsi come un sovrapprezzo su opere e servizi pubblici oppure come uno spreco delle risorse versate all'erario mediante la tassazione. Alti livelli di corruzione

---

<sup>3</sup> Si fa riferimento alla nota formula di Klitgaard che sintetizza questo approccio in termini matematici come  $C=M+D+H-A$ .

hanno effetti estremamente negativi anche sugli investimenti in ricerca e innovazione, i quali subiscono un disincentivo fortissimo, dovuto al fatto in tali condizioni il successo economico dipende da fattori quali le buone relazioni con i decisori. Tuttavia, i costi dei fenomeni corruttivi non hanno unicamente natura economica ma da essi deriva un forte impatto negativo sulla vita democratica. Dalla corruzione infatti discende una marcata sfiducia verso le istituzioni democratiche da parte dei cittadini, i quali saranno portati ad allontanarsi dalla vita politica, col rischio che persino gli esiti delle competizioni elettorali vengano distorti, in considerazione delle risorse economiche a disposizione degli attori dei sistemi corruttivi e del disincentivo all'impegno dei soggetti onesti (Vannucci 2012, 189-248). Infine, vale la pena rilevare che la corruzione può avere forti ripercussioni sulla salute dei cittadini, financo a rappresentare una causa di morte. Basti, a titolo esemplificativo, pensare ai casi di malasanità, determinati in taluni casi dall'acquisto di macchinari inadeguati che sono stati acquistati dalle imprese dedite alla corruzione, oppure agli effetti di opere devastanti per l'ambiente e per il territorio che si riverberano anche sugli abitanti dei luoghi colpiti (Catone e Caringella 2017).

Nonostante tutto questo, i reati di corruzione hanno una natura di *victimless crime* e questo rende molto difficile attuare adeguate politiche di contrasto. Tali interventi si caratterizzano infatti per avere costi concentrati e benefici diffusi, elementi che rendono molto difficile il verificarsi delle condizioni politiche favorevoli alla loro implementazione. Spesso richiedono di adottare provvedimenti impopolari che fanno perdere il consenso di coloro che ne vengono colpiti e allo stesso tempo i loro benefici non vengono percepiti adeguatamente dal resto della cittadinanza (Vanucci 2012, 257). Tuttavia, a volte si aprono, per un imprenditore politico preparato, finestre di opportunità che possono permettere di attuare efficaci interventi. Questo tipo di politiche può seguire un approccio "dall'alto" oppure "dal basso".

### 2.1 Anticorruzione: strategia top-down

Il primo degli approcci citati prevede che l'azione anticorruzione proceda tramite una delega quasi totale al decisore politico. Un esempio paradigmatico di questo tipo di politica di contrasto ai fenomeni corruttivi è senza alcun dubbio *Singapore*. Questo paese asiatico ha cominciato ad implementare di interventi di contrasto alla corruzione a partire dal 1979<sup>4</sup>. In tale periodo i suoi vertici politici erano ben consapevoli che la stessa sopravvivenza dello stato richiedeva che venissero sviluppate in maniera consistente l'efficienza dell'apparato pubblico e la resistenza alla corruzione dei funzionari. La strategia adottata, per realizzare questi obiettivi, si concretizzò nell'introduzione di fattispecie penali

---

<sup>4</sup> Landi 2012, 340, riporta che una dichiarazione, risalente a tale anno, dell'allora ministro Lee Kuan Yew il quale sosteneva che «*Singapore può sopravvivere solo se ministri e funzionari pubblici sono efficienti e incorruttibili*».

estremamente efficaci e severe, volte a punire gli scambi corruttivi<sup>5</sup>, la creazione di un'agenzia anticorruzione dotata di poteri estremamente pervasivi e totalmente indipendente<sup>6</sup>, lo sviluppo di percorsi processuali (sia civili che penali) molto rapidi e rigorosi e, infine, la previsione di retribuzioni molto alte per i dipendenti pubblici (Landi 2012, 340-342).

Un simile approccio presenta sicuramente degli aspetti positivi e ha permesso a numerosi paesi di combattere molto rapidamente ed efficacemente la corruzione tramite una forte opera repressiva. Tale strategia si basa su una visione dei processi politici improntata alla delega al legislatore, a cui viene affidato il compito quasi esclusivo di determinare come meglio ritiene le strategie in materia di anticorruzione. Non si può ignorare che molto spesso questo tipo di politiche sono state uno strumento funzionale a indebolire le libertà politiche e a colpire duramente gli oppositori di coloro che detengono il potere decisionale. Gli avversari dei governanti, in particolare, spesso si trovano strumentalmente esposti al pubblico ludibrio sulla base di presunzioni di colpevolezza e non di rado vengono portati alla rovina finanziaria<sup>7</sup>. Non si vuole affermare che questo sia l'ineludibile epilogo di un approccio verticale alle politiche anticorruzione, basato sull'intervento del legislatore, e che questo sia necessariamente incompatibile con un sistema politico pienamente democratico.

Un deciso intervento di natura istituzionale non necessariamente assume tratti autoritari. Anzi può prendere i connotati di interventi che allo stesso tempo risultano sia assolutamente compatibili con la moderna democrazia sia efficaci per impostare una reale opera di contrasto alle forme di malaffare di cui si sta trattando. Un esempio di intervento legislativo estremamente utile a colpire i livelli di corruzione di uno stato è senza dubbio quello volto a garantire lo sviluppo e l'indipendenza del sistema giudiziario. Pur essendo un tipo di meccanismo di carattere istituzionale, la presenza di un potere giudiziario efficiente e indipendente non solo è un elemento assolutamente fondamentale per uno stato democratico, nell'ottica di equilibrio tra i poteri, ma anche un efficace strumento di contrasto in grado di ostacolare lo sviluppo della corruzione (Ades e Di Tella 1997, 515).

---

<sup>5</sup> Basti pensare che il *Prevention of Corruption Act (PCA)*, del 1960, proibisce, in modo assoluto, a chiunque abbia un ruolo da cui dipenda l'assegnazione di appalti o contratti pubblici di ricevere regali da persone che potrebbero essere interessate ad influenzare il loro agire.

<sup>6</sup> La *Corrupt Practices Investigation Bureau (Cpib)*, dotata di ampi poteri di investigazione.

<sup>7</sup> Landi 2012, 342-343, citando dati di Amnesty International, espone l'emblematico caso di Chee Soon Juan, leader dell'opposizione a Singapore nel 2011, "è andato in rovina a seguito delle cause per diffamazione intentate dagli attuali ed ex ministri di governo, assieme ai suoi colleghi è incorso in ammende per aver parlato in pubblico senza permesso e aver tenuto raduni illegali".

## 2.2 Anticorruzione: strategia bottom-up

Un approccio meno tradizionale consiste nel fondare la lotta alla corruzione sull'attivismo della società civile e sullo sviluppo della fiducia e dei valori sociali nella cittadinanza (Vannucci 2012, 267). Questo approccio è risultato estremamente efficace per un paese come la *Finlandia*, spesso presa a modello per il basso livello di corruzione. In tale sistema, le opposizioni e la società civile hanno accesso ai medesimi canali di informazione a disposizione dei governanti ed emerge un modello improntato alla trasparenza. La diffusione della cultura della legalità, la pratica della democrazia, la responsabilità individuale e la difesa del *welfare state* e dei diritti umani concorrono nel contrasto della corruzione assieme alle scelte dei decisori politici, permettendo l'affermazione di un contesto sociale nel quale vige la più ferrea intransigenza nei confronti della corruzione, che quando viene scoperta comporta una reazione civica estremamente negativa. Questa impostazione, innovativa e non ancora particolarmente diffusa<sup>8</sup>, per risultare efficace richiede che si contemperino alcuni imprescindibili elementi, i quali consistono nella presenza di canali di comunicazione efficaci e protetti tra attori pubblici e privati, in un apparato istituzionale in grado di implementare politiche pubbliche ben congegnate e in una società civile attiva e sensibile ai valori della trasparenza e della responsabilità (Zook 2019, 163-167).

I benefici derivanti da questo tipo di politiche anticorruzione sono tali da meritare un'adeguata attenzione. L'introduzione di pratiche che divergono nettamente da un approccio, tipico del *top-down government* basato unicamente sugli aspetti repressivi, e che valorizzano la partecipazione dei cittadini possono avere un forte effetto di contrasto nei confronti dei fenomeni corruttivi e allo stesso tempo favorire lo sviluppo della qualità del sistema democratico. La presenza di solide istituzioni democratiche, per quanto non sia da sola sufficiente, e della partecipazione dei cittadini possono rappresentare una politica anticorruzione (Kolstad e Wiig 2011, 19).

## 3. La trasparenza amministrativa

Il paradigmatico modello finlandese mostra come l'elemento del libero accesso alle informazioni, da parte dei soggetti che rappresentano il contraltare dei decisori politici, sia assolutamente centrale nell'implementazione di una strategia anticorruzione che si sviluppi a partire dalla partecipazione della cittadinanza. Pertanto, a tal fine, risulta assolutamente imprescindibile il concetto di trasparenza amministrativa. In un sistema che non la contempli, o nel quale risulti molto limitata, società civile ed oppositori politici si troverebbero nell'impossibilità sostanziale di svolgere il ruolo di stimolo e controllo che questa impostazione gli assegna. In questa prospettiva, insieme agli strumenti

---

<sup>8</sup> Vannucci 2012, 267-268, cita la progressiva affermazione di questo approccio anche in *India*.

istituzionali di tipo verticale, la trasparenza assume la funzione di contrastare l'opacità di sistema all'interno della quale la corruzione può prosperare al fine di favorire l'azione di un controllo diffuso sull'azione amministrativa (Carloni 2019, 503).

Uno dei primi casi in cui fu introdotta una normativa che garantisce il libero accesso ai dati in possesso della pubblica amministrazione fu quello della Svezia del 1766. Lo scopo di tale intervento legislativo, il *Tryckfrihetsförordningen*, era quello di permettere ai sudditi, senza mettere in discussione le prerogative del sovrano, di conoscere il sistema di governo del paese e di contrastare eventuali abusi, i principi di questa legislazione vennero ripresi e inseriti nella moderna costituzione svedese, contribuendo a formare una forte cultura della trasparenza in quella nazione (Bellisario e Romeo 2012, 15-16). L'ordinamento internazionale riconoscerà il diritto all'accesso alle informazioni detenute dagli stati come diritto umano nel 1948, quando le *Nazioni Unite* lo inseriranno nella *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* all'articolo 19, seppur in termini estremamente generici<sup>9</sup>, mentre a livello continentale bisognerà attendere il 1981 affinché il Consiglio d'Europa sancisca che tale diritto include la possibilità di ottenere le informazioni detenute dalle autorità pubbliche escluse quelle legislative e quelle giudiziarie<sup>10</sup> (Bellisario e Romeo 2012, 19-20). Per concludere questo breve *excursus* normativo, pare opportuno evidenziare che in epoca moderna la legislazione più avanzata in materia di trasparenza e accessibilità da parte del cittadino è il *Freedom of Information Act* (FOIA), approvato nel 1966 negli USA, che garantisce una possibilità quasi illimitata di accedere a tutti documenti in possesso di qualsiasi pubblica amministrazione.

Nel definire il concetto di trasparenza, bisogna evidenziare che questo differisce sostanzialmente da quello di pubblicità. Se quest'ultimo si concretizza nella pubblicazione degli atti, secondo quanto previsto dalle normative di settore, il primo per realizzarsi necessita della sussistenza dell'elemento della comprensibilità di quanto pubblicato. Esso può essere inserito tra gli strumenti di prevenzione della corruzione in quanto rende visibili i processi decisionali e comporta una drastica riduzione degli spazi per realizzare gli scambi occulti. Di conseguenza, più è alto è il grado di trasparenza maggiore è la possibilità per i cittadini di esercitare un controllo diffuso sull'esercizio dei pubblici poteri e una pressione finalizzata a garantire il buon andamento della pubblica amministrazione in modo di assicurare lo sviluppo dell'*open government*, in coerenza con il dettato costituzionale (Cavallaro 2015).

---

<sup>9</sup> Nel 1998 interverrà il Relatore Speciale per la Libertà di opinione e di espressione per definire meglio i contenuti di questo diritto.

<sup>10</sup> Raccomandazione del Consiglio d'Europa N. R.(81)19 relativa all'accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, del 25 novembre 1981 (CoE 1981).

#### 4. Il contesto italiano

Una volta introdotti i concetti generali, utili ad inquadrare nel modo corretto, la tematica della corruzione e delle politiche volte a prevenirla e contrastarla, è necessario analizzare il contesto italiano al fine di comprendere quali normative siano state adottate e quale sia l'impostazione seguita fino a questo momento in materia di politiche anticorruzione.

##### 4.1 La legislazione penale anticorruzione in Italia

Nell'ordinamento italiano, la normativa in materia di reati legati agli scambi corruttivi ha conosciuto un momento di svolta con l'approvazione della legge 190/2012 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", meglio nota anche come *Legge Severino*. Questo intervento legislativo ha innovato pesantemente il settore apportando alcune significative modifiche, perseguendo gli scopi di colmare le precedenti lacune di tutela, di rafforzare le sanzioni e di individuare provvedimenti capaci di fare emergere i fenomeni corruttivi (Cingari 2012, 88). In particolare, si è scelto di modificare in maniera piuttosto significativa alcune fattispecie criminose. Senza voler riportare un elenco esaustivo di questi interventi, è opportuno evidenziarne alcune di particolare importanza come la divisione il reato di *concussione* in due fattispecie distinte ossia quella propriamente detta, limitata ai casi in cui si realizza una costrizione (il concusso viene ritenuto vittima e pertanto non può essere perseguito) e *l'induzione indebita a dare o promettere utilità*, nei casi in cui la minaccia ha per oggetto il compimento di un abuso tramite il lecito esercizio di un potere pubblico (in questa fattispecie entrambe le parti sono punibili). La fattispecie di corruzione propriamente detta invece include sia la *corruzione per l'esercizio della funzione*, in cui l'oggetto della transazione occulta è l'esercizio delle funzioni del pubblico agente, sia la *corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio*, che punisce i casi in cui il mercimonio riguarda l'emanazione di un atto contrario ai doveri d'ufficio oppure il ritardo o l'omissione di uno dovuto. Inoltre, bisogna evidenziare l'introduzione della fattispecie di *traffico di influenze illecite*, volta a sanzionare penalmente la controversa figura del cosiddetto "*faccendiere*", che punisce coloro che si accordano perché una delle parti eserciti la propria influenza su un pubblico agente in cambio di denaro o altra utilità da parte dell'altra. Queste fattispecie tendono a disegnare un nuovo confine dei fenomeni corruttivi maggiormente aderente alla realtà empirica, cercando di scongiurare che siano necessari interventi giurisprudenziali al fine di colmare le carenze presenti nella precedente legislazione. Possiamo affermare che la legge 190/2012 sceglie di non adottare l'impostazione, diffusa in altri ordinamenti europei come la Germania, basata sulla presenza di un'unica macrofattispecie in favore dell'introduzione di singole figure fortemente tipizzate (Cingari 2012, 86-88).

In realtà la *Legge Severino* non è intervenuta unicamente sul versante repressivo. Tuttavia, anche l'opportuna integrazione di strumenti di carattere amministrativo, con quelli di natura penale, denota comunque un approccio *top-down* fortemente volto alla programmazione e al controllo da parte dell'autorità (Picci e Vannucci 2018, 144).

La successiva legge 3/2019, cosiddetta *Spazzacorrotti*, si muove sostanzialmente nello stesso solco, cercando di rafforzare la normativa del 2012 con interventi estremamente mirati quali l'introduzione della confisca tramite misure di prevenzione, la creazione degli agenti sotto copertura, la scelta di far confluire la fattispecie di *millantato credito* a quella di *traffico di influenze illecite* e la previsione dell'interdizione a vita dai pubblici uffici e a stipulare contratti con la pubblica amministrazione per chi viene ritenuto colpevole per fatti di corruzione (Picci e Vannucci 2018, 149-150). Alcune di queste previsioni normative risultano positive ma in molti casi è lecito dubitare della loro reale efficacia, nonostante l'intero impianto normativo sia funzionale a mostrare una forte volontà repressiva da parte dello stato. Pertanto, non è infondato temere che tutta l'impostazione della recente normativa di settore risenta del fenomeno del populismo penale ossia la tendenza che mira a creare un consenso elettorale tramite l'adozione di provvedimenti che risultano allo stesso tempo sia illiberali sia inefficaci (Ferraioli 2019, 79).

#### 4.2 L'accesso agli atti e alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione

Per quanto riguarda l'accesso a dati e informazioni detenute dalla pubblica amministrazione, la legislazione italiana, attualmente in vigore, prevede tre tipologie di procedure a disposizione del cittadino per effettuare la richiesta. Questa situazione normativa stratificata si spiega con il percorso evolutivo della legislazione italiana in questo settore, inizialmente nel nostro ordinamento non ha colto il legame tra la trasparenza, vista come strumento di garanzia di diritti e interessi, e prevenzione della corruzione, infatti solo dal 2011 possiamo individuare l'emergere della consapevolezza che i due aspetti sono strettamente connessi<sup>11</sup> (Carloni 2019, 513-516).

- La prima modalità di accesso, prevista dalla legge 241/90 all'art. 22, prevede che chi detenga un interesse concreto, attuale e diretto connesso ad uno specifico documento in possesso della pubblica amministrazione possa visionarlo ed estrarne copia, questa previsione è volta evidentemente a tutelare le posizioni giuridiche qualificate.
- Esiste poi il cosiddetto accesso civico semplice, introdotto dal Dlgs 33/13 (il cosiddetto *Decreto Trasparenza*), che consiste nella possibilità per chiunque di richiedere, al competente responsabile per la trasparenza, documenti, di obbligatoria pubblicazione,

---

<sup>11</sup> In particolare ci si riferisce all'istituzione della "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione".

qualora questi non siano stati resi disponibili dalla pubblica amministrazione che li detiene. Si tratta di un rimedio contro l'inosservanza di specifici obblighi di pubblicità che inserisce nel nostro ordinamento una prima legittimazione a richiedere informazioni dati od altro in presenza di uno specifico obbligo in capo al settore pubblico, che si caratterizza per essere generalizzata, gratuita e per non prevedere necessità di motivazioni.

- Il più recente canale di accesso è stato introdotto con il Dlgs 97/16, si tratta di un accesso civico generalizzato, comunemente denominato il *FOIA italiano*. Questo strumento permette a chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni, o alle società in partecipazione pubblica, qualsiasi documento o dato detengano e che non sia sottoposto ad obbligo di pubblicazione. Le uniche limitazioni a questo tipo di accesso civico sono quelle previste da specifiche eccezioni, assolute o relative, esplicitamente contenute nella legge (come ad esempio nel caso del segreto di stato) che permettano di respingere la richiesta.

Pare evidente che la linea evolutiva della legislazione abbia lentamente portato da una disciplina sull'accesso documentale estremamente restrittiva e azionabile solo da specifici portatori di interessi ad una che, all'opposto, mira ad ottenere un'accessibilità totale e per chiunque, a tutte le informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni e dalle società controllate<sup>12</sup> (Di Pietro 2018, 6).

#### *4.3 I primi risultati applicativi del "FOIA italiano"*

L'introduzione nell'ordinamento dell'accesso civico generalizzato ha indubbiamente avuto un effetto dirompente, in quanto si è posto in forte controtendenza con l'impostazione normativa precedente. Vale la pena evidenziare che in altri paesi, che hanno deciso di adottare strumenti simili, è stato possibile raggiungere impensabili risultati in materia di trasparenza. Basti pensare agli USA dove il FOIA ha permesso ai cittadini di accedere anche a informazioni molto delicate o in grado di mettere in forte imbarazzo i governanti.

Nel caso italiano, indagini in merito ai primi risultati ottenuti tramite l'accesso civico generalizzato non hanno portato a risultati entusiasmanti. La Ong Diritto di Sapere ha curato, nel primo anno di applicazione della nuova normativa, il [rapporto Ignoranza di Stato](#) nel quale venivano monitorate le risposte da parte delle pubbliche amministrazioni a questo genere di istanze. Lo studio si basa su 800 richieste inoltrate da 56 soggetti (comprendenti attivisti, giornalisti e comuni cittadini). Dai risultati emerge che circa il 73% dei quesiti non ha

---

<sup>12</sup> Un prima forma di accesso civico che prescindeva dalla necessità di motivazione in realtà è stata introdotta limitatamente alla materia ambientale dalla legge 195/05, in recepimento della normativa europea. Cfr Bellisario e Romeo (2012, 69-71).

ricevuto alcuna risposta entro 30 giorni dalla loro formulazione, come sarebbe previsto dalla legge<sup>13</sup>, e solo il 17% delle risposte è risultato pienamente soddisfacente. Infine è interessante notare che il 35% dei rifiuti è stato ritenuto motivato in maniera impropria e basato su argomenti che non trovano fondamento nella dettato normativo.

I risultati di questo *report* del 2017 evidenziano che, quantomeno nella prima fase di applicazione della normativa, sono state riscontrabili notevoli resistenze all'idea che il cittadino abbia diritto ad un accesso libero e generalizzato alle informazioni detenute dalle varie articolazioni dello stato. Tuttavia, se si può riscontrare un evidente problema quantitativo, nelle risposte a questo tipo di istanze, emerge, dai risultati del medesimo report, che dal punto di vista qualitativo la prima applicazione della normativa ha portato ad accedere ad informazioni particolarmente interessanti. Solo per riportare alcuni esempi da *Ignoranza di Stato*, sono stati forniti documenti inerenti un concorso per professore associato bandito dall'Università del Molise, le copie delle ispezioni sanitarie realizzate dalle ASL lombarde in alcuni carceri e dati sulla gestione dei migranti. Simili informazioni sono molto delicate e in passato le pubbliche amministrazioni sarebbero state estremamente restie a fornirle.

Tuttavia, un'analisi dell'applicazione del FOIA nel biennio 2018-2019, basato su quanto emerge dai registri FOIA<sup>14</sup>, mostra un notevole miglioramento<sup>15</sup>. In particolare, possiamo evidenziare che in media i Ministeri su un totale di 1051 richieste hanno accolto circa il 64,5% delle istanze di accesso civico generalizzato a loro indirizzate. Per quanto riguarda le regioni, le domande sono state 800 e si è registrato una risposta positiva nell'83,95% (sebbene si debba evidenziare che Molise e Basilicata non abbiano provveduto a dotarsi del suddetto registro). Infine, nel caso delle autorità indipendenti a fronte di 129 istanze si registra un dato di circa il 75% di risposte positive. Ovviamente esistono differenze enormi tra le varie strutture ma il quadro complessivo che emerge pare essere positivo e promettente.

Al netto degli evidenti limiti della normativa, l'accesso civico generalizzato può pertanto rappresentare potenzialmente uno strumento importantissimo in grado di contribuire a sviluppare la trasparenza amministrativa nel nostro paese e a promuovere un sano attivismo dei cittadini nel contrastare potenziali fenomeni corruttivi.

---

<sup>13</sup> Se si prendono in considerazione le risposte pervenute in ritardo, ma entro 45 giorni dalla formulazione del quesito, la percentuale delle mancate risposte scende al 53%.

<sup>14</sup> Strumento previsto dalla circolare 1/2019 "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)", del Ministro della Funzione Pubblica, per ogni amministrazione pubblica e contenente gli estremi e gli esiti di ogni richiesta di accesso.

<sup>15</sup> Raccolta ed elaborazione dati della [Fondazione Openpolis](#).

## 5. Le comunità monitoranti

Dopo aver analizzato i grandi costi, sia in termini economici sia con riferimento alla tenuta della qualità democratica di un paese, dei fenomeni corruttivi, è necessario interrogarsi sulle strategie che la cittadinanza può attuare in un'ottica di implementazione di una politica di contrasto dal basso contro queste pratiche criminose. Possiamo definire queste azioni come una tipologia di manifestazione del diritto di resistenza in una forma interna al sistema e volta a contrastare non la totale regressione dell'ordinamento democratico ma piuttosto la non conformità di determinate pratiche con i valori generali della convivenza civile e del dettato costituzionale (Bettinelli 1997, 190). In quest'ottica, le varie forme di manifestazione dei fenomeni corruttivi rappresentano un pericoloso *vulnus* rispetto ai principi di un ordinamento democratico.

Sebbene fino ad ora abbiamo trattato della forma base della corruzione intesa come un'interazione tra due soggetti, il fenomeno criminale di cui si sta discorrendo assume sovente una forma sistemica. Questa prevede la partecipazione di molteplici attori, con specifici compiti molto diversi tra loro, i quali creano una rete complessa di scambi occulti, che assumono una forma ampia e complessa (Vannucci 2012, 41-46). Tale situazione è emersa, in maniera lampante, in Italia durante il complesso di indagini e procedimenti penali denominato "*Mani Pulite*", culminato nel 1993, che permise di portare all'attenzione del paese un sistema corruttivo che garantiva, tramite stabili accordi, costanti flussi di denaro dal mondo imprenditoriale, in cambio di lavori e forniture per il settore pubblico, a favore di molti partiti politici, i quali mettevano a disposizione la loro influenza su decisioni e procedimenti amministrativi (Onida 1995). Tale realtà sistemica non è mai venuta completamente meno, nonostante le pratiche e i soggetti coinvolti abbiano subito negli anni enormi mutamenti. Molto spesso l'opera di resistenza a questi fenomeni criminali è stata affidata all'iniziativa di singoli funzionari, i quali peraltro raramente si sono visti riconoscere i loro meriti, anzi in alcuni casi si sono stati emarginati e privati del loro ruolo all'interno dell'ente di appartenenza. Possiamo ricordare, a mero fine esemplificativo, casi emblematici, di tale prassi messa in atto contro i funzionari integerrimi, come quello di *Raphel Rossi* che, nel 2006, iniziò una battaglia come consigliere d'amministrazione di *Amiat*, impedendo l'affidamento diretto per la stipula di un contratto di *leasing*, del valore di svariati milioni di euro, per acquisire un impianto di pressoestrusione e permettendo alla Procura di Torino di avviare un'importante inchiesta. Sebbene vi sia stata una forte mobilitazione a suo sostegno dopo l'inizio del processo, non si può non rilevare come Rossi abbia condotto, per lungo tempo, la sua azione in quasi totale solitudine e che successivamente alla vicenda giudiziaria non è stato confermato nel suo ruolo nel Cda dell'azienda pubblica torinese (Rossi, Di Polito e Robiati 2013). Un ulteriore caso esemplificativo è quello che ha riguardato *Andrea Franzoso*, questi da dipendente di *Ferrovie Nord* presentò, nel 2015, un esposto contro i vertici dell'azienda a seguito del quale è stato aperto un procedimento

penale per peculato<sup>16</sup> e truffa ma, anche a causa dell'assenza di un'adeguata normativa a tutela del *whistleblowing*, si trovò a subire pressioni che lo portarono ad abbandonare il suo posto di lavoro (Franzoso 2017)<sup>17</sup>.

A fronte della presenza di simili reti corruttive, la previsione di strumenti volti a garantire la trasparenza amministrativa si apre la possibilità di costruire un'anticorruzione collettiva che parta dal basso. Affinché una simile prospettiva possa trovare una realizzazione, è necessario che le svariate forme di organizzazioni civiche, dai comitati alle associazioni ai movimenti si prefiggano l'obiettivo di porre collettivamente rimedio al danno causato dai partecipanti agli scambi corruttivi alle stesse fondamenta della convivenza democratica<sup>18</sup>, togliendo gli spazi di azione al malaffare (Ferrante e Vannucci 2017, 104-105). Il ruolo dei gruppi appena descritti, che definiremo *comunità monitoranti*, è quello di agire in maniera preventiva rispetto ai potenziali tradimenti del mandato fiduciario effettuando un attento controllo su chi esercita ruoli di potere di qualsiasi tipo. In tale ottica si può affermare che viene esercitato anche in questo caso una forma di responsabilità delegata che la collettività conferisce ai "monitoranti" al fine di permettergli di svolgere un ruolo nella tutela dell'integrità del sistema (Ferrante e Vannucci 2017, 133-134). Queste forme di potere delegato ai descritti gruppi di cittadini assumono in particolare tre forme che consistono:

- *nell'illuminare*, inteso come porre attenzione sui processi decisionali tramite l'utilizzo degli strumenti che garantiscono la trasparenza e nel diffondere i dati che ne derivano,
- nel *vigilare*, permettendo che le informazioni raccolte vengano elaborate e portate all'attenzione sia dell'intera cittadinanza sia dei governanti al fine di creare condizioni propizie all'integrità,
- nel *partecipare*, che prevede che la cittadinanza venga coinvolta in alcune precise fasi dei processi decisionali e che faccia un utilizzo originale dei dati aperti delle pubbliche amministrazioni (Ferrante e Vannucci 2017, 135-189).

In conclusione, bisogna evidenziare che il modello dell'anticorruzione civica non mira a creare una contrapposizione tra civico e pubblico ma piuttosto a metterli in correlazione, evitando ovviamente di sovrapporre i rispettivi ruoli, al fine di promuovere la trasparenza integrale. La quale si concretizza in un sistema in grado di prevenire gli abusi, inducendo la collaborazione tra chi detiene il potere decisionale, che deve adottare tutti i provvedimenti per rendere conoscibili e valutabili i propri processi, e la società civile, che in questo modo può collaborare alla realizzazione

---

<sup>16</sup> Successivamente derubricato in un caso di appropriazione indebita dalla Corte d'Appello di Milano, in data 16 gennaio 2019.

<sup>17</sup> La vicenda ha avuto un epilogo positivo nel 2018 con la nomina di Franzoso nel C.d.A. Di Tranord.

<sup>18</sup> Ferrante e Vannucci 2017, introducono il neo-logismo *cum-reparare*, inteso come riparare insieme, in contrapposizione al *cum-rumpere*.

delle strategie di prevenzione tramite le prassi civiche di monitoraggio (Ferrante e Vannucci 2017, 130-132).

Nonostante questo tipo di strategia anticorruzione risulti relativamente nuova per il contesto italiano, il *Community Based Monitoring* (CBM) è un approccio sviluppato in numerosi paesi<sup>19</sup>. Nel contrasto della corruzione il modello top-down è indubbiamente il più diffuso tuttavia esiste anche una via alternativa che si è sviluppata più recentemente e che consiste nel potenziare la partecipazione dei membri delle comunità nel monitoraggio a livello locale, al fine sia di ridurre la corruzione sia di migliorare la qualità dei servizi erogati, in quanto la popolazione risulta essere il principale beneficiario del buon funzionamento del settore pubblico e quindi ha un interesse maggiore a vigilare rispetto alle burocrazie statali (Olken 2007, 201). L'impatto di queste strategie ha mostrato che la partecipazione e la corretta informazione hanno comportato lo sviluppo di una comunità più impegnata e al miglioramento ampio e durevole dei servizi (Björkman Nyqvist, de Walque e Svensson 2014, 3). Tuttavia, occorre evidenziare come questo approccio presenta comunque dei limiti considerevoli quali il pericolo della presenza dei *free-riders* e dell'influenza delle *elites* che possono essere scongiurati solo prestando la massima attenzione) (Olken 2007, 204).

### 5.1 Caso di studio: *Confiscati Bene*

In tema di politiche antimafia, assume un ruolo centrale la legislazione in materia di beni confiscati alla criminalità organizzata. Una mera valutazione numerica rende immediatamente evidente l'importanza di questo settore. I [dati forniti dell'ANBSC](#) certificano che, solo nel biennio 2017-2018, l'ammontare dei beni sottratti alle mafie è pari complessivamente a 4.291 unità mentre quelli ancora in gestione all'Agenzia sono 17.318. Nel medesimo arco temporale, riferendoci invece aziende, possiamo constatare la presenza di 944 complessi destinati e di 3.023 ancora in gestione.

La normativa di questo settore si caratterizza, in particolare, per la presenza di misure patrimoniali estremamente efficaci, volte a colpire gli appartenenti ai sodalizi mafiosi, e per le previsioni in materia di riutilizzo sociale dei beni che tramite dette misure vengono incamerati dallo stato<sup>20</sup>. Queste ultime previsioni normative risultano strategicamente centrali nel contrasto alle consorterie mafiose, in quanto hanno

---

<sup>19</sup> A titolo di esempio Olken 2007: l'esempio di monitoraggio della costruzione di una strada in Indonesia e Björkman Nyqvist de Walque e Svensson 2014, studia il caso del CBM applicato al sistema sanitario in Uganda.

<sup>20</sup> Per quanto attiene alla normativa in materia di misure patrimoniali, queste sono state introdotte dalla cosiddetta Legge Rognoni-La Torre (L. 646/1982) e successivamente sono state più volte modificate e fatte confluire nel Codice Antimafia (Dlgs 159/2011). Mentre la normativa sul riutilizzo sociale venne introdotta nel nostro ordinamento dalla Legge 109/1996, attualmente anch'essa confluita nel Codice Antimafia.

rappresentato uno strumento formidabile per avviare processi di rigenerazione dei patrimoni sottratti alle organizzazioni mafiose e per garantire un parziale ristoro dei danni che la presenza delle cosche producono su un territorio. Questo ha permesso di colpire il consenso che spesso le mafie riescono ad ottenere in alcuni strati della popolazione nei luoghi dove riescono a insediarsi. Tuttavia, affinché le citate previsioni normative raggiungano il loro scopo, è indispensabile che l'intero processo del "ciclo di riutilizzo" risulti assolutamente trasparente e conoscibile (Di Maggio U., Notarstefano G., Ragusa G. 2018, 157).

La normativa invero prevede già numerosi obblighi di pubblicazione inerenti ai beni confiscati alle mafie<sup>21</sup> e, ai nostri fini, risulta particolarmente interessante l'istituzione, presso l'ANBSC, della piattaforma [Open Regio](#). In essa, vengono pubblicati tutti i dati, inerenti ai beni e alle aziende confiscate, disaggregati e fino al livello comunale. Inoltre, di recente il Ministero dell'Interno ha introdotto un ulteriore strumento, la [piattaforma open data "Aziende confiscate"](#), questo progetto, realizzato tramite il Programma Operativo Nazionale "Legalità" 2014-2020<sup>22</sup>, garantisce l'accesso alle informazioni inerenti natura, stato e collocazioni dei complessi sequestrati e confiscati. Questi strumenti risultano fondamentali al fine di garantire la possibilità di effettuare un monitoraggio civico di tutte le fasi del procedimento, al fine di facilitare la piena e soddisfacente rigenerazione di questi beni, è stato osservato a tal proposito che *"c'è dunque una circolarità virtuosa fra due diverse tipologie di beni comuni, l'informazione sui beni e i beni stessi"* (Di Maggio U., Nostarstefano G. e Ragusa G. 2018, 158).

Non può pertanto stupire che, proprio in questo settore, si sia sviluppata una delle più interessanti comunità monitoranti fino a questo momento attivate, il [progetto "Confiscati Bene"](#). Questo progetto nasce nel 2014 con la creazione di un portale online che, tramite la raccolta e l'analisi dei dati, volta a favorire la trasparenza e la valorizzazione dei beni confiscati, nell'autunno dello stesso anno l'iniziativa si evolve in un'[inchiesta di datajournalism](#), pubblicata dal gruppo dell'Espresso. Nel 2015 comincia il percorso di revisione della piattaforma, promosso dalle associazioni [Libera](#) e [onData](#), con il sostegno della [Fondazione TIM](#). Lo scopo di questa collaborazione consisteva nella realizzazione di un portale finalizzato a raccogliere, creare e fornire open data sui singoli beni confiscati e sulla loro vita, realizzando un'evoluzione in senso collaborativo dell'intero progetto. Il nuovo sito<sup>23</sup> mira quindi a raccogliere due tipologie di dati, quelli istituzionali, ossia quelli messi a disposizione dalle Pubbliche Amministrazioni in formato aperto e inerenti al modo in cui vengono gestiti i beni confiscati affidatigli, e quelli civici, che

---

<sup>21</sup> In particolare, il Codice Antimafia prevede che ogni Comune pubblichi l'elenco dei beni trasferiti al loro patrimonio, indicandone la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione ed eventuali i dati identificativi del concessionario. Inoltre, a partire dal 2017, deve essere effettuato un aggiornamento mensile e inserito nel sito istituzionale dell'Ente in formato aperto.

<sup>22</sup> Basato sullo scambio di informazioni tra ANBSC, Infocamere e Unioncamere.

<sup>23</sup> Molte delle informazioni sul progetto sono rinvenibili nel [glossario](#) del sito.

riguardano i singoli eventi della vita del bene e sono derivanti dall'attività di segnalazione dei cittadini. Pertanto, possiamo dire che il fine consisteva nello sviluppare una vigilanza diffusa volta sia a prevenire la malagestione sia promuovere la conoscenza e la fruizione dei beni confiscati sul territorio, il tutto tramite il confronto delle due differenti tipologie di dati fatte confluire nel portale online dedicato.

Questo nuovo ciclo di “*Confiscati Bene*” vuole quindi fornire strumenti a tutte le comunità che operano nel settore dei beni confiscati alle mafie<sup>24</sup>, sostenendole nel produrre dati e condividere dati e nello scambiare buone pratiche, nello specifico ci si rivolge a tre specifiche categorie:

- la prima comunità interessata è quella degli Enti istituzionali a cui spettano competenze in merito all'amministrazione e all'assegnazione di questi beni (in particolare ANBSC e comuni), ai quali lo strumento *#pubblicabene* fornisce uno spazio di condivisione delle prassi amministrative;
- il secondo gruppo è quello dei soggetti gestori a cui vengono assegnati i beni, in questo caso lo strumento *#gestiscibene* vuole dare una possibilità di raccontarsi permettendo di illustrare, in un luogo digitale, le azioni che realizzano tramite quanto affidato alla loro cura;
- infine, troviamo la vera e propria comunità monitorante, quella composta dai cittadini, ai quali lo strumento *#monitorabene* vuole garantire possibilità di vigilanza al fine, tramite il monitoraggio civico, si di verificare che il processo di riutilizzo avvenga scevro dal malaffare sia di raccontare quanto di positivo viene realizzato per la collettività, tramite la piena realizzazione del principio del riutilizzo sociale.

“*Confiscati Bene*” rappresenta uno dei primi concreti esempi di realizzazione di comunità monitoranti che, tramite gli strumenti normativi di accesso agli atti, possono contribuire a garantire la trasparenza di uno specifico ambito di azione delle Pubbliche Amministrazioni e, considerate le caratteristiche di questo settore, può favorire lo sviluppo di un attivismo civico che sia in grado di stimolare la corretta realizzazione del riutilizzo sociale dei beni confiscati, garantendo un monitoraggio dei processi di rigenerazione degli stessi verso una nuova vita in favore delle comunità locali. L'azione dei cittadini monitoranti all'interno di questo progetto ha permesso di realizzare la [mappatura](#) di 782 pratiche, per le quali sono stati realizzati specifici report indicanti le informazioni in merito alle attività svolte sul bene, il soggetto gestore e il comune dove è collocato il bene.

---

<sup>24</sup> Finalità evidenziata esplicitamente nel [glossario](#) del progetto.

## 6. Conclusioni

Il ruolo che le comunità monitoranti, in particolare alla luce degli strumenti di accesso civico di recente introduzione nell'ordinamento italiano, è potenzialmente dirompente. Tuttavia, queste realtà necessitano ancora di consolidarsi e svilupparsi al fine di poter permettere una loro completa valutazione, in modo da poter capire se questo tipo di impegno civico può dare un contributo alla buona riuscita delle politiche anticorruzione come è avvenuto in altri settori.

In particolare, la creazione di un'anticorruzione sistemica potrebbe permettere di superare il modello di contrasto basato sulle scelte individuali, che ha rappresentato un enorme onere per i funzionari e i cittadini integerrimi, favorendo lo sviluppo di una resistenza collettiva a questa tipologia di malaffare. Allo stesso tempo potrebbe contribuire all'implementazione di un'efficace opera di prevenzione sia dal punto di vista economico-razionale, in ragione della diminuzione dell'opacità dei processi e dell'aumento *dell'accountability*, sia da un punto di vista sociologico-culturalista, in ragione della diffusione di un'etica statutale in cui gli individui vedano la macchina istituzionale come un mezzo volto a garantire la convivenza della popolazione (Pizzorno 1992).

Il caso di studio rappresentato da "*Confiscati Bene*" mostra come, con l'adeguato supporto, l'utilizzo degli strumenti di trasparenza del nostro ordinamento possono permettere di esercitare un'azione collettiva che non solo riesce ad aumentare la conoscibilità di un settore estremamente delicato, come quello dei beni confiscati alle mafie, ma può anche dare un prezioso contributo alla piena realizzazione al fondamentale principio del riutilizzo sociale.

## Riferimenti bibliografici

Ades A., Di Tella R. (1997), "The New Economics of Corruption: a Survey and some New Results", *Political Studies*, XLV, pp. 496-515.

Belisario E., Romeo G. (2012), *Silenzi di stato. Storie di trasparenza negata e di cittadini che non si arrendono*, Chiarelettere, Milano.

Bettinelli E. (1997), "Resistenza (diritto di)", *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, XVII, pp.183-199.

Björkman Nyqvist M., de Walque D., Svensson J., "Information is Power. Experimental Evidence on the Long-Run Impact of Community Based Monitoring", World Bank Policy Research Working Paper, 7015, 2014.

Cantone R., Caringella F. (2017), *La corruzione spuzza*, Mondadori, Milano.

Carloni E. (2019), "Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione", *Diritto Amministrativo*, 3/2019, pp. 497-537.

Cavallaro M.C. (2015), Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati, *Diritto Amministrativo*, 1, pp. 121-148.

Cassese S. (1992), "Maladministration e rimedi", *Il Foro Italiano*, V, pp. 243-250.

Cingari F. (2012), "La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma", *Diritto Penale Contemporaneo*, 1, pp. 79-98.

Di Maggio U., Notarstefano G., Ragusa G. (2018), "Ri-conoscere i beni confiscati. Un percorso tra partecipazione, condivisione e trasparenza", in Ingrassia R., *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*, Aracne Editrice, Canterano (RM), pp. 157-174.

Di Pietro S. (2018), "La tutela della privacy tra esigenze di trasparenza e nuove regole di riservatezza", *Amministrativamente*, 9-10, pp. 3-25.

Di Polito S., Robiati A., Rossi R. (2013), *C'è chi dice no*, Chiarelettere, Milano.

Ferraioli L. (2019), "Il populismo penale nell'età dei populismi politici", *Questione Giustizia*, 1, pp. 79-85.

Ferrante L., Vannucci A. (2017), *Anticorruzione pop*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

- Franzoso A. (2017), *Il disobbediente*, PaperFirst, Roma.
- Klitgaard R. (1988), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
- Kolstad I, Wiig A. (2011), "Does democracy reduce corruption?", *CMI WP*, 4.
- Landi C. (2012), "Corruzione, il caso di Singapore", *il Mulino*, 2, pp. 338-344.
- Olken B. A., "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *Journal of Political Economy*, 2, 2007, pp. 200-249.
- Onida V. (1995), "Mani Pulite anno III", *Politica in Italia*, pp. 175-184.
- Picci L., Vannucci A. (2018), *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Altreconomia, Milano.
- Pizzorno A. (1992), "La corruzione nel sistema politico italiano", in Della Porta D., *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, p.p. 13-74.
- Transparency International (2009), *Anti-Corruption Plain Language*, Berlino.
- Vannucci A. (2012), *Atlante della Corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Zook D.C. (2009), "The curious case of Finland's politics", *Journal of Democracy*, 20, n° 1, pp. 157-168.