Corruzione e Caso Italiano Natalini e DI Mascio 2021

Lezione 2
Venerdì 11 Novembre
11.30-14.30

CONTESTO

- Italia: **corruzione sistemica** + pressione per l'introduzione di **riforme credibili** (Seawright e Gerring 2008)
- elevata diffusione della corruzione rilevata dalle graduatorie internazionali: *Corruption Perception Index* (Transparency International): 33/41 (1995); 72/176 (2012); 42/180 (2021)
- **alti costi** per l'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione per la classe politica, che perderebbe il controllo su una diffusa distribuzione di rendite
- politiche anticorruzione hanno acquisito **salienza**: 2011, 87% di italiani ritiene che la corruzione sia uno dei principali problemi del paese (media UE 74%)
- **opportunità reputazionali** per gli attori che intendono farsi paladini delle politiche anticorruzione

METODOLOGIA E DISEGNO DELLA RICERCA

- ***Studio di caso***: analisi longitudinale; processo di riforma delle *policy* anticorruzione (DV) come interazione tra fattori esplicativi che variano nel tempo
- ***IVs***: competizione politica; iniziative dei leader delle agenzie anticorruzione; pressioni degli organismi internazionali
- si neutralizza l'effetto dei fattori che restano stabili nel tempo: **assetto istituzionale** e **tradizione amministrativa**
- ***Fonti***: documentazione ufficiale prodotta dalle istituzioni, rassegna stampa, 20 interviste semi-strutturate somministrate faccia-a-faccia a esperti che hanno partecipato a vario titolo all'elaborazione e attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione

Assetto Istituzionale

- **garanzie di autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria** (potere di investigazione e sanzione) riconosciute dalla Costituzione lasciano poco spazio al modello "cane da guardia" delle agenzie anticorruzione (Kuris 2015)
- **frammentazione organizzativa del settore pubblico**, aggravata da riforme che hanno concesso maggiore autonomia a Regioni ed Enti locali: costi elevati dell'applicazione di controlli e sanzioni su migliaia di unità organizzative disomogenee

Tradizione Amministrativa

- ***sistema napoleonico***: azione delle PA avviluppata in una rete di procedure e controlli (Peters 2008)
- ***1990s***: diversi cicli di riforme amministrative per maggiore efficienza ed efficacia dell'azione burocratica ("Mani Pulite" dimostra che l'ipertrofia di procedure e controlli non limita la corruzione ma aumenta le opportunità di corruzione)
- ***vittoria del centro-sinistra nel 1996***: dibattito sulle politiche anticorruzione trova sede formale nel *Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione* presso la Camera dei deputati (1998)

Nascita dell'Agenzia Anticorruzione

Fautori del modello "cane da guardia" (favorevoli) *vs*. esperti delle riforme amministrative (contrari):

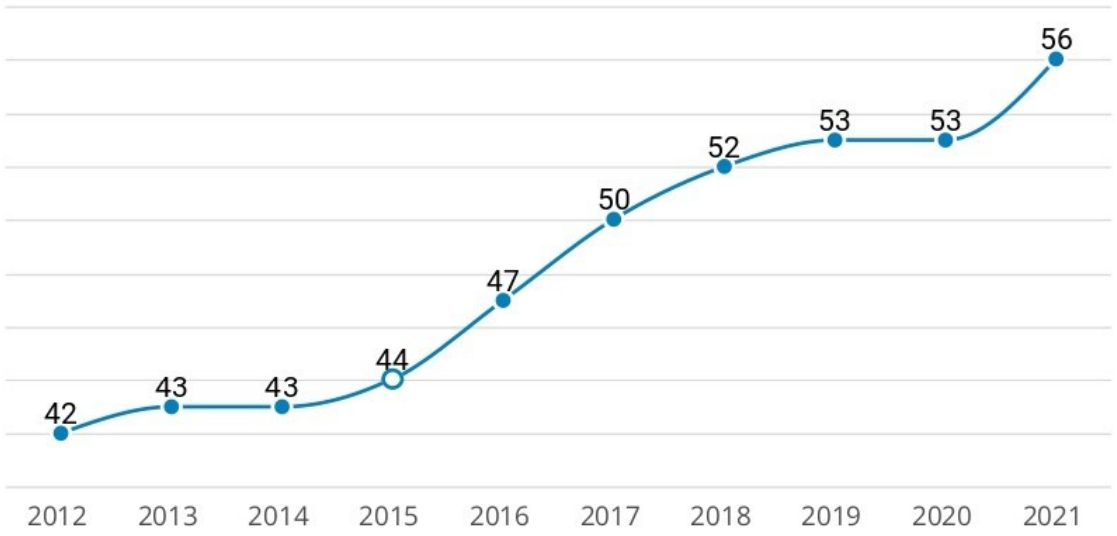
- **rischi di sovraccarico** associati all'introduzione della agenzia anticorruzione come "gendarmone", in un contesto come quello italiano dove sono presenti controlli da parte della magistratura contabile e amministrativa che mancano nei paesi in cui le agenzie anticorruzione sono state introdotte con successo (Kuris 2015)

- riserve degli esperti nei confronti dell'introduzione di un qualsiasi tipo di agenzia anticorruzione trovano ascolto a livello politico: prevenzione della corruzione godeva di **scarsa salienza** nelle competizione politica (vs. polarizzazione sulla riforma della giustizia e sulle implicazioni penali della corruzione)

NASCITA DELL'AGENZIA ANTICORRUZIONE

- 1994 discesa in campo di Silvio Berlusconi: **polarizzazione** della competizione politica nella seconda metà dei 1990s; Berlusconi più volte oggetto di indagini giudiziarie (Della Porta e Vannucci 2007): influenza sulle politiche anticorruzione
- 2011 caduta del quarto governo Berlusconi: **scongelamento del sistema di partito bipolare**
- 2000s: persistenza di elevati livelli di corruzione, viene meno la fiducia nella capacità (e volontà) di magistratura e classe politica di combattere la corruzione
- riforme amministrative degli anni '90 non sono più considerate in grado di prevenire la corruzione (**deficit di attuazione**)
- si intensifica la **pressione degli organismi internazionali** per l'introduzione di moderni strumenti di prevenzione: esperti cominciano a sostenere l'introduzione di una agenzia anticorruzione con compiti di regolazione degli strumenti di prevenzione

TRASPARENCY INTERNATIONAL 2021



PUNTEGGIO 56/100, POSIZIONE 42/180

190/2012: LEGGE ANTICORRUZIONE

ANDAMENTO: GUADAGNATI 14 PUNTI DAL 2012 AD OGGI

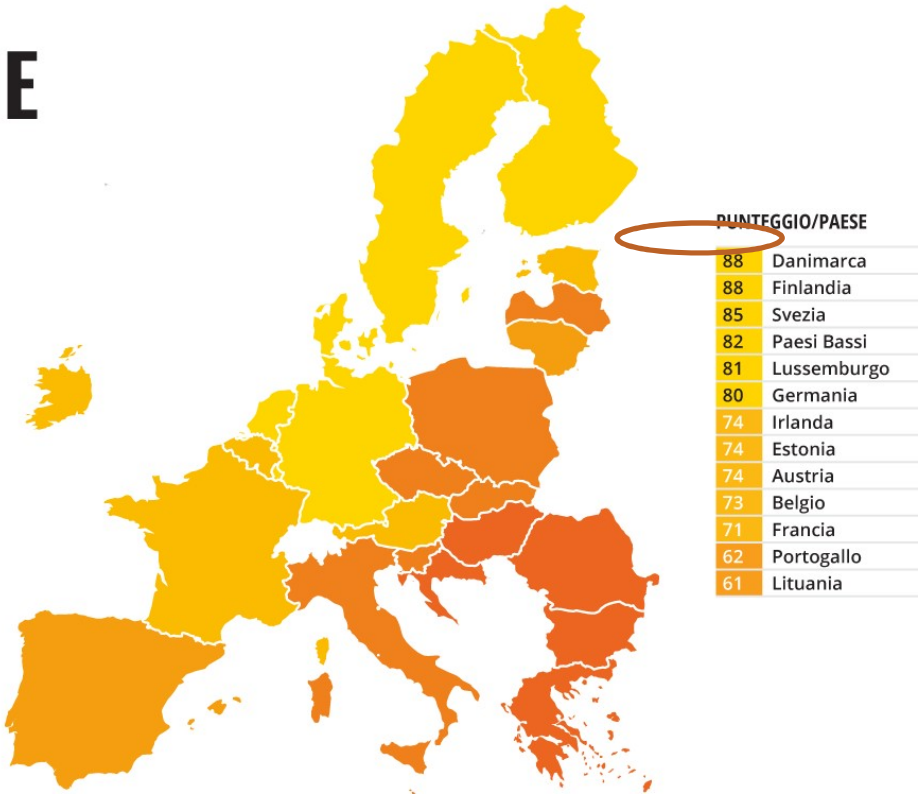
TRASPARENCY INTERNATIONAL 2021

INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE 2021

UNIONE EUROPEA

64/100

PUNTEGGIO MEDIO



PUNTEGGIO/PAESE	
88	Danimarca
88	Finlandia
85	Svezia
82	Paesi Bassi
81	Lussemburgo
80	Germania
74	Irlanda
74	Estonia
74	Austria
73	Belgio
71	Francia
62	Portogallo
61	Lituania

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2002-2011

- **Legge 3/2003**: istituzione dell'*Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione* presso la Presidenza del consiglio dei ministri sotto l'impulso dell'Ocse

- contesto: II governo Berlusconi, assenza di incentivi reputazionali, **bassa salienza** della prevenzione della corruzione nella competizione politica

- **misure simboliche** (Di Mascio, Natalini e Maggetti 20018): scarsa indipendenza e capacità amministrativa, ridotti poteri solo rispetto alle amministrazioni centrali, scarse risorse (concesse solo dal 2005, quando la struttura è diventata operativa)

- 2008 struttura soppressa dal IV governo Berlusconi: reazione alla **politicizzazione delle nomine** da parte del II governo Prodi nel periodo 2006-2008; carica di Alto Commissario sfruttata per offrire un trampolino di lancio verso successivi incarichi a prefetti di area centrosinistra

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2002-2011

- soppressione dell'Alto Commissario oggetto di critiche da parte di Ocse e Consiglio d'Europa, valutazione severa riguardo all'assenza di strumenti di prevenzione della corruzione in Italia (Greco 2009)
- IV governo Berlusconi introduce la prima agenzia indipendente dall'esecutivo: *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (**CIVIT**, d.lgs. 150/2009)
- finisce il periodo transitorio in cui la politica di prevenzione era affidata a un semplice Servizio Anticorruzione e Trasparenza (**SAET**) in seno al Dipartimento della funzione pubblica
- CIVIT: autorità indipendente focalizzata sulla regolazione degli **obblighi di pubblicazione** sui siti istituzionali delle amministrazioni (pressoché unico strumento di prevenzione)
- governo Berlusconi ancora riluttante a cedere poteri e risorse all'agenzia anticorruzione: obblighi di trasparenza solo per le amministrazioni centrali, strutturale carenza di risorse, scarsa autonomia, **instabilità dei commissari** poco disposti a investire nell'improbabile consolidamento dell'agenzia

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2011-2014

- ***cambia il quadro politico***: nasce il M5S che lancia una campagna per la trasparenza e l'integrità delle PA, svolta per la politica anticorruzione; crisi del IV governo Berlusconi (fine 2011) e nascita del governo tecnico Monti, che vuole guadagnare credibilità presso l'elettorato in vista delle elezioni 2013

- dicembre 2011: nuovo governo istituisce la *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella PA*

- della Commissione fanno parte **professori universitari** esperti di riforme amministrative e **magistrati** contabili (Ermanno Granelli, ex Vice Commissario vicario per la prevenzione e il contrasto della corruzione) e ordinari (Raffaele Cantone)

- Commissione istituita presso il **Ministero della PA** guidato dal magistrato amministrativo Filippo Patroni Griffi, ex componente CIVIT e esperto di riforme amministrative

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2011-2014

- compito della Commissione: formulare proposte di emendamento al **disegno di legge in materia di anticorruzione** (A.C. 4434) in Parlamento dal 2008
- 2012: eco mediatica relativa a scandali sull'uso di fondi pubblici in alcune Regioni intensifica il **meccanismo della ri-elezione**
- governo Monti traduce le proposte della Commissione nella legge **190/2012**: prima disciplina organica della prevenzione della corruzione, recependo le raccomandazioni degli organismi internazionali
- CIVIT trasformata in Autorità Nazionale Anticorruzione (**ANAC**) in osservanza dell'UNCAC (*United Nations Convention against Corruption*)

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2011-2014

- ANAC deve esprimere un parere obbligatorio sul Piano Nazionale Anticorruzione (**PNA**) predisposto e adottato dal governo
- sulla base delle indicazioni del PNA, ogni PA deve adottare un Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (**PTPC**) relativo all'attuazione di strumenti di prevenzione della corruzione in aree quali contratti, personale, autorizzazioni, concessioni
- formulazione del PTPC e monitoraggio sull'attuazione degli strumenti di prevenzione rimesse in capo a un dirigente nominato in ogni amministrazione (*Responsabile della prevenzione della corruzione*)
- disciplina normativa completata nel 2013 con l'adozione del nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n. 62/2013) e dei d.lgs in materia di **eleggibilità** dei politici (245/2012), **obblighi di pubblicazione** sui siti istituzionali (33/2013) e **conflitto di interessi** sugli incarichi amministrativi (39/2013)

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2011-2014

- **estensione dell'ambito di applicazione** a Regioni ed Enti locali e agli enti sottoposti al loro controllo, incluse le società pubbliche per dare sostanza all'impegno riformatore
- universo ampio e variegato di amministrazioni sottoposto ad un novero ampio e uniforme di adempimenti: **incertezza circa l'applicazione della disciplina**
- amministrazioni regionali e locali prendono tempo richiedendo all'ANAC **chiarimenti, proroghe, deroghe ed esenzioni**, soprattutto dopo la fine del governo tecnico Monti e il ripristino del controllo politico sulla distribuzione degli incarichi (governo Letta)
- ANAC: interpretazione zelante della disciplina sul **conflitto di interessi** (d.lgs. 39/2013) ma persistente gracilità organizzativa

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2011-2014

- **manca una efficace azione di vigilanza** dell'ANAC capace di mobilitare l'opinione pubblica per vincere la riluttanza del governo a rigettare la richiesta da parte degli amministratori regionali e locali di applicare in modo più graduale la disciplina sul CdI
- 2014: denuncia da parte della Commissione europea della **inadeguatezza dei poteri e delle risorse dell'ANAC**
- Governo Letta deve trovare un compromesso tra esigenze di credibilità delle misure di prevenzione e richieste degli amministratori regionali e locali:
  - **rinvio dell'applicazione della disciplina sul conflitto di interessi** (decreto-legge n. 69/2013)
  - previsione di un **rinnovo dei vertici dell'ANAC** funzionale a focalizzare la missione dell'agenzia sullo svolgimento della funzione di vigilanza (decreto-legge n. 101/2013), come richiesto dalla Commissione UE

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2014-2018

Meccanismo della ri-elezione trova nuovo impulso con governo Renzi:

- competizione con M5S puntando sulla credibilità dell'impegno riformatore, nomina a Presidente ANAC di **Raffaele Cantone**, magistrato di notevole popolarità per le sue inchieste sulla criminalità organizzata
- nuova ondata di scandali di corruzione (Expo a Milano, Mose a Venezia) sfruttata da Cantone per chiedere pubblicamente il **potenziamento dell'ANAC**

Decreto-legge 90/2014:

- attribuisce **poteri sanzionatori** all'ANAC in caso di mancata adozione dei PTPC da parte delle PA
- PTPC redatti sulla base delle indicazioni del **PNA**, non più **formulato** dal governo bensì **dall'ANAC**
- attribuzione all'ANAC dei compiti e delle risorse organizzative dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici – **AVCP**

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2014-2018

- Rafforzamento dell'ANAC: **controllo preventivo**, obbligatorio ma non vincolante, **in materia di contratti pubblici** funzionale a rassicurare l'opinione pubblica sulla correttezza dell'agire delle istituzioni pubbliche
- controllo preventivo ha avuto particolare successo nel caso dell'Expo grazie anche alla cooperazione con l'Ocse (rinnovata da successivi protocolli di intesa e iniziative congiunte con l'ANAC) per la promozione del modello della **vigilanza collaborativa** come buona pratica (Busetti e Dente 2017)
- ***legge 69/2015***: di fronte a nuovi scandali nel comune di Roma i successi della vigilanza collaborativa sono sfruttati da Cantone per guadagnare ulteriori poteri di controllo sull'affidamento di lavori, servizi e forniture
- ***d.lgs. 50/2016***: attuazione di una nuova direttiva europea ha consentito a Cantone di conseguire un ulteriore ampliamento del ruolo dell'ANAC nella regolazione del mercato dei contratti pubblici

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2014-2018

- ***d.lgs. 97/2016***: riforma della disciplina della trasparenza amministrativa in seguito alla campagna di media e attivisti per l'introduzione in Italia dell'istituto dell'accesso civico generalizzato (cd. "*freedom of information*")
  - rafforzati i **poteri sanzionatori** dell'ANAC in caso di mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali
- ***d.lgs. 179/2017***: tutela dei dip.pubblici che segnalano illeciti
  - rafforzamento dei poteri dell'ANAC su "*whistleblowing*"

MA

- governi Renzi e Gentiloni (con dentro anche forze di cdx) non hanno dato seguito alle proposte dell'ANAC di **modifica della disciplina sul conflitto di interessi**

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: 2014-2018

- riluttanza ad accogliere le proposte dell'ANAC sulla revisione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione è aumentata con l'avvento del governo Conte I
- ***M5S***: fa attenzione alle indicazioni di Cantone ma punta a rafforzare la credibilità del proprio impegno riformatore attraverso misure di riforma della disciplina sulla repressione dei reati contro la PA e di quella sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici (**legge 3/2019**)
- ***Lega***: canalizza la protesta contro i troppi vincoli imposti al mercato dei contratti pubblici dalla regolazione dell'ANAC; ciò ha determinato, in attesa di una più complessiva revisione del codice degli appalti, un sensibile aumento della soglia di valore degli affidamenti diretti di lavori, servizi e forniture (**legge145/2018**)

GLI ATTORI: 2014-2017

- ***Promotore dell'innovazione***: Cantone punta a rafforzare i propri poteri di indirizzo e intervento incrementando l'autonomia dell'ANAC dall'esecutivo
- ***Alleati***: mass media che cavalcano e coltivano il risentimento popolare nei confronti della corruzione; organismi sovranazionali (Ocse) che vedono nella corruzione un fattore di ostacolo allo sviluppo economico; attivisti dell'*open government* che promuovono trasparenza e *whistleblowing*
- ***Regista*** della decisione di *policy*: governo e ministro della PA Marianna Madia che ha esercitato il potere legale mediando tra due esigenze = rassicurare l'opinione pubblica attraverso l'attribuzione di maggiori poteri all'ANAC *vs.* trovare soluzioni che mitighino le resistenze dei potenziali oppositori

GLI ATTORI (OPPOSITORI): 2014-2017

- ***politici nazionali e locali***: si oppongono soprattutto alla disciplina sul conflitto di interessi che avrebbe potuto limitare la diffusa pratica di accumulare incarichi politici e amministrativi
- ***dirigenti pubblici***: devono adempiere a molti nuovi obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione in una fase in cui la crisi economica aveva imposto l'adozione di incisivi tagli trasversali delle risorse
- ***aziende*** che operano nel campo dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture: preoccupate del fatto che troppi vincoli in materia di appalti pubblici finissero per determinare un rallentamento delle proprie attività

GLI ATTORI (RISORSE): 2014-2017

- **risorse economiche**: servirebbero per attenuare le resistenze degli oppositori ma sono scarsamente utilizzabili per via dei problemi di stabilità finanziaria
- **risorse conoscitive**: diventano le più rilevanti per lo sviluppo delle politiche anti-corruzione; Cantone ha rapporto privilegiato con gli organismi internazionali che validano l'attività di vigilanza dell'ANAC come buona pratica; mass media reclamano il rafforzamento delle *policy* di prevenzione come risposta ai ricorrenti scandali di corruzione
- **risorse legali**: controllate dal governo e necessarie per superare il vaglio del giudice amministrativo; governo preferisce non concedere all'ANAC ulteriori poteri per mantenerla "sotto tutela"

GLI ATTORI (RISORSE): 2014-2017

- Cantone non riesce ad accumulare risorse conoscitive riguardo alla **misurazione** della diffusione della corruzione e degli effetti dell'azione dell'ANAC (assenza di dati robusti)
- **spaccatura** nella comunità degli esperti di riforme amministrative tra fautori e detrattori della politica di prevenzione della corruzione:
  - ex Ministro della funzione pubblica **Sabino Cassese** ripropone nei confronti del rafforzamento dell'ANAC i medesimi argomenti sollevati nei 1990s riguardo all'introduzione del "gendarmone"
  - Magistratura teme **conflitti di attribuzione** di poteri
  - governo sfrutta il proprio ruolo di attribuzione di **ulteriori risorse legali** per mantenere il controllo sull'ANAC

GLI ATTORI: 2014-2017

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

Gli Attori: 2014-2017

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

LE FASI: 2014-2017

- ***agenda setting***: prevenzione della corruzione acquista salienza grazie alla tendenza dei media alla drammatizzazione nella copertura degli scandali (Mancini, Mazzoni, Cornia e Marchetti 2017); indignazione nel pubblico e richiesta di rafforzamento ANAC
- ***formulazione delle ipotesi***: adozione di una pluralità di strumenti raccomandati dagli organismi internazionali ed elaborati da una comunità di esperti che si è consolidata mescolando nel tempo prefetti, magistrati e prof. universitari
  - PTPC, codici di comportamento, rotazione degli incarichi, obblighi di trasparenza, accesso civico generalizzato, *whistleblowing*, regole sulla incompatibilità e inconferibilità degli incarichi
  - strumenti introdotti in blocco come un pacchetto uniforme, prescindendo dalle **specificità** delle diverse amministrazioni, dall'esistenza di altri strumenti di controllo delle procedure e dal deficit di capacità di attuazione delle riforme (acuito dai **tagli alla spesa pubblica**)

Le Fasi (2014-2017): Decisione

Dominata dalla **contrattazione sulle risorse legali** tra ANAC e governo (con Cantone che ne chiede il sostegno):

- governo deve tener conto delle resistenze degli oppositori (anche latenti) e del fatto che anche chi fa parte dell'esecutivo è destinatario delle misure di prevenzione che si vogliono introdurre
- governo deve dimostrare il proprio impegno contro la corruzione ma **compensare** gli attori potenzialmente penalizzati dalle misure di prevenzione; 3 modalità:
  - **segmentando** gli strumenti della prevenzione della corruzione e differendo l'attuazione dei segmenti più controversi quali la regolazione del conflitto d'interessi
  - ricorrendo alla **valenza simbolica di sanzioni** previste per legge ma che finiscono per non avere alcun effetto deterrente in quanto non accompagnate da meccanismi di controllo sostenibili
  - introducendo **deroghe** alla normativa per specifici soggetti

Le Fasi (2014-2017): Messa in Opera

- **ristrettezza dei termini** previsti per l'ottemperanza delle norme imposta dall'esigenza del governo di dare credibilità al proprio impegno riformatore
- amministrazioni pubbliche chiamate ad adeguare le proprie strutture organizzative, le proprie procedure e i propri sistemi informativi in un contesto di **scarsità di risorse**
- problema del **deficit strutturale di capacità** dell'ANAC: impossibilità di dispiegare (se non in modo episodico) la propria vigilanza sull'attuazione di una pluralità di strumenti di prevenzione della corruzione su molte migliaia di destinatari

LE FASI (2014-2017): VALUTAZIONE

- **non è mai stata** effettivamente **strutturata**: assenza di adeguati strumenti conoscitivi preesistenti; governo e ANAC rispondono al periodico scoppio degli scandali con l'introduzione di ulteriori regole e sanzioni senza misurare l'efficacia delle misure adottate
- adozione di nuove misure nel breve termine equiparata sul **piano simbolico** all'effettiva diminuzione dei rischi di corruzione (da valutare sul lungo termine)
- **salienza minima** anche per media e attivisti dell'*open government*: indagini sporadiche e poco sofisticate sull'attuazione della disciplina di prevenzione della corruzione
- poche valutazioni condotte dall'ANAC si limitano al grado di **adempimento formale** degli strumenti di prevenzione: es. nel corso del tempo è cresciuto il tasso di adozione dei **PTPC** che nel 2016 è stato pari a circa il 90% delle amministrazioni (ANAC 2018)

Le Fasi (2014-2017): Valutazione

PTPC prodotti **senza coinvolgimento** delle parti interessate; qualità risente dell'assenza di un sistema conoscitivo a livello nazionale:

- solo nei 10% dei PTPC relativi al triennio 2016-2018 sono riportati **dati pertinenti** e significativi sui rischi di corruzione nello specifico contesto organizzativo e territoriale di ogni PA

Eppure l'Italia ha scalato il *Corruption Perception Index* dalla 69esima alla 54esima posizione nel periodo 2014-2018 (oggi 42esima): miglioramento della percezione dovuto alle **aspettative** generate dall'adozione di nuovi strumenti e dall'**attivismo di Cantone**

- cambiamento delle aspettative confermato dal netto **aumento delle richieste** da parte delle PA di essere sottoposte a vigilanza preventiva dell'ANAC
- netto aumento di **segnalazioni e richieste di intervento** da parte dei cittadini (ANAC 2018), spesso inevase perché riguardanti fattispecie che esulano dalle competenze dell'ANAC o che eccedono la sua capacità

ANTICORRUZIONE IN ITALIA: SINTESI

- Italia affetta da corruzione sistemica: percorso evolutivo attraverso il **cambiamento incrementale** assicurato dal consolidamento dell'agenzia anticorruzione nell'ambito di una sequenza di sviluppo a carattere reattivo
- caso italiano **sfugge alla dicotomia** tra stasi e discontinuità radicale che ha caratterizzato larga parte del dibattito sulla lotta alla corruzione sistemica
- impulso al cambiamento impresso dalle dinamiche della competizione politica (sistema di partito instabile, ascesa del M5S): cambiamento attivato dal **meccanismo della "ri-elezione"**
- governi attratti dai **benefici reputazionali** assicurati dalla lotta alla corruzione: segnale di credibilità a "buon mercato" offerto all'elettorato; adozione di misure la cui **attuazione è improbabile** alla luce delle modeste risorse

Anticorruzione in Italia: Sintesi

- MA, come accaduto in altri contesti, anche in Italia l'adozione di misure simboliche ha avuto un **effetto imprevedibile** per la classe politica (Schnell 2018)
- offerta di riforme prive di efficacia ha alzato le **aspettative** del pubblico portando all'**attivismo** del presidente ANAC
- Cantone abile nello sfruttare le **opportunità reputazionali** offerte dalle sollecitazioni degli organismi internazionali
- MA scarsa efficacia nell'importazione di un ampio pacchetto di strumenti di prevenzione da contesti molto diversi da quello italiano in assenza di sufficienti **risorse legali** (che il livello politico ha concesso con riluttanza)

Anticorruzione in Italia: Sintesi

- limiti dell'approccio "a taglia unica" delle politiche anticorruzione promosso dagli organismi internazionali senza tenere conto delle differenze tra i contesti e in assenza di un ancoraggio empirico fornito da **indicatori affidabili** (Ledeneva, Bratu e Köker 2017).
- nel tentativo di accreditarsi presso gli organismi internazionali attraverso il recepimento di un pacchetto uniforme di strumenti, l'ANAC ha prestato limitata attenzione all'accumulo di **risorse conoscitive** sulla complessità dei fenomeni corruttivi e sull'attuazione degli strumenti di prevenzione in un contesto frammentato e affollato di procedure
- in assenza di evidenze empiriche robuste, il fronte tra fautori e detrattori delle politiche di prevenzione della corruzione è rimasto aperto: in questa faglia si è inserito il **contrattacco** da parte del governo Conte I nei confronti dei poteri dell'ANAC