



1 GENNAIO 2025

L'anticorruzione tra l'integrazione con
le altre politiche e la prospettiva della
nuova Direttiva Europea

di Francesco Merenda

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli studi di Perugia



L'anticorruzione tra l'integrazione con le altre politiche e la prospettiva della nuova Direttiva Europea*

di Francesco Merenda

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli studi di Perugia

Abstract [It]: Le strategie anticorruzione nazionali sono attualmente oggetto di analisi critica poiché si sono rivelate sostanzialmente inefficaci. Allo stesso tempo, si sta sempre più diffondendo l'idea di integrare questa politica con le altre. Il tema dell'integrazione si pone come un cambiamento necessario per questa politica, sia per renderla più efficace che per inserirla in un'ottica più ampia di buona gestione pubblica. Inoltre, l'Unione europea è prossima all'approvazione della nuova direttiva anticorruzione, con l'obiettivo di armonizzare le legislazioni nazionali in questo settore. L'analisi dell'attuale proposta di direttiva è importante sia per comprenderne il contenuto che per valutarne le prospettive d'integrazione.

Title: Anti-corruption between integration with other policies and the perspective of the new European Directive

Abstract [En]: National anti-corruption strategies are currently the subject of critical analysis, as they have been shown to be relatively ineffective. Integration with other policy areas is becoming more popular. Integrating this policy appears as a necessary change, both to make it more effective and to make it fit into a broader view of good public governance. Furthermore, the European Union is getting closer to the approval of a new anti-corruption directive, which aims to harmonize national legislation in this area. An analysis of the current draft directive is essential both to understand its content and to evaluate its prospects for integration.

Parole chiave: Direttiva anticorruzione; integrazione tra politiche, Convenzione UNCAC; leggi anticorruzione

Keywords: Anti-corruption Directive; policy integration; UNCAC Convention; anti-corruption laws

Sommario: Introduzione. **1.** Le ragioni dell'integrazione tra esigenze nazionali e dinamiche globali. **2.** La proposta di Direttiva Europea Anticorruzione: una prima analisi e il confronto con la Convenzione UNCAC del 2003. **3.** Le modalità dirette ed indirette di integrazione delineate dalla Direttiva. **4.** L'integrazione oltre alla Direttiva: quale nesso tra l'anticorruzione con le due transizioni in corso? **4.1** Anticorruzione, digitalizzazione e AI. **4.2** Anticorruzione e tutela dell'ambiente. **5.** *Eventus docet?* La nuova disciplina europea e l'integrazione come l'ennesimo (forse ultimo) tentativo di rendere l'anticorruzione efficace.

Introduzione

Pianificazione, semplificazione¹ e integrazione sono ormai diventati i leitmotiv delle attuali riforme amministrative e delle azioni collegate all'esecuzione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, che a loro

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro è realizzato nell'ambito dello Studio finanziato dall'Unione Europea – Next-GenerationEU - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – missione 4 componente 2, investimento n. 1, BANDO PRIN 2022, D.D. 104 del 2 febbraio 2022 - IntegraPA - Effettività e integrazione delle politiche e delle misure di prevenzione amministrativa dell'illegalità e della corruzione, CUP: J53D23005470006. COD. Prot. 2022HWP8WB.

¹ Le riforme amministrative italiane degli ultimi 30 anni hanno sovente individuato la semplificazione come uno dei principali obiettivi da perseguire nel pubblico impiego. In merito a ciò si veda L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della*

volta recepiscono e attuano il Next Generation EU (Recovery Fund)². Le possibili ragioni che hanno portato all'emergere di questi nuovi "paradigmi riformistici" sono da individuare nella crisi economico-finanziaria ormai sempre più costante, nell'inadeguata gestione dei fondi pubblici, nei bassi livelli di erogazione dei servizi pubblici, in particolare di quelli finalizzati alla soddisfazione dei diritti sociali, e nell'inadeguatezza delle pubbliche amministrazioni nel far fronte ai processi in atto nel settore pubblico (la digitalizzazione su tutti).

Le riforme amministrative italiane degli ultimi trent'anni, o per dirla con Massimo Severo Giannini, le "miniriforme di settore"³, caratterizzate dalla mancanza di una visione strategica⁴ a lungo termine, hanno tentato, con esigui risultati, di affrontare e risolvere i maggiori problemi che affliggono le pubbliche amministrazioni.

Proprio per queste ragioni, si assiste sovente all'adozione di soluzioni nuove che riguardano le politiche pubbliche e alcuni settori in particolare. L'integrazione tra le politiche o tra i diversi settori di una stessa politica è una delle soluzioni in via di diffusione nel panorama odierno.

Attualmente, uno degli ambiti che sta subendo le trasformazioni più significative è quello delle politiche di lotta e prevenzione della corruzione e, più in generale, di promozione della buona governance nel settore pubblico.

Tra i principali fattori che alimentano le riflessioni sulla sostenibilità dei modelli anticorruzione e che, dunque, giustificano l'esigenza di convergere verso nuovi e migliori approcci, figurano i bassi livelli di implementazione di queste politiche, il presunto sacrificio dell'efficienza amministrativa provocato dai troppi adempimenti preventivi e l'idea secondo la quale tali regole rappresenterebbero un ostacolo alla modernizzazione del settore pubblico.

semplificazione amministrativa, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2008, pp. 417-434; L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 1998, p. 385; A. GIUSTI, *Gli obiettivi, i destinatari e lo stile delle riforme*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B. G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Le riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2024.

² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Sul ruolo dell'Europa e degli Stati Membri tra Recovery fund e Piani nazionali si veda F. BILANCIA, *La trasformazione dei rapporti tra Unione Europea e Stati membri negli asset economico-finanziari a fronte della crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, vol. 1, 2021, pp. 41-71; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi*, 2023, pp. 1-23; E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 247-269. Per un'analisi sugli aspetti problematici si veda B. G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE, *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, in *I quaderni della rivista Amministrazione in cammino*, 2021.

³ Così M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della pubblica amministrazione dello Stato*, 1979, p. 25.

⁴ Con particolare riferimento a quella fase (2001-2018), che è stata definita di mutamenti senza riforme, in tal senso si veda G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 563-610.

L'Unione europea e l'ONU si sono fatti promotori di questo nuovo approccio basato sull'integrazione, con l'obiettivo di collegare le strategie anticorruzione in un'ottica più ampia di buona gestione pubblica e di favorire un collegamento tra queste politiche e quelle attualmente considerate di particolare rilievo. La proposta di direttiva europea anticorruzione⁵ si presenta come uno strumento efficace per il raggiungimento dei suddetti traguardi. Questa nuova normativa europea produrrà importanti conseguenze per i 27 paesi UE, che dovranno recepirla entro 18 mesi dall'adozione del testo definitivo e introdurre una serie di misure, strumenti e regole di cui sono attualmente sprovvisti.

L'adeguamento alla nuova direttiva europea sarà particolarmente rilevante per alcuni ordinamenti nazionali, come quello tedesco⁶, che si sono sempre mostrati restii all'adozione di una *ethics infrastructure*⁷ orientata al rispetto delle norme (*compliance-based*)⁸.

Fatte queste brevi premesse, nelle pagine che seguono si intendono affrontare alcune questioni.

Considerato che la direttiva si ispira esplicitamente alla Convenzione contro la corruzione dell'ONU del 2003⁹ (UNCAC), si vogliono comprendere le ragioni per cui l'Unione europea voglia dotarsi di un quadro giuridico autonomo e quali siano gli elementi che accomunano e differenziano la futura direttiva europea dal trattato delle Nazioni Unite. La direttiva rappresenterà un ulteriore passo in avanti verso quel percorso, ormai consolidato, di transnazionalizzazione del diritto anticorruzione¹⁰

Sebbene sia evidentemente troppo presto per poter esprimere giudizi compiuti su questa direttiva, appare senz'altro utile riflettere, sin da ora, sulle possibili forme di integrazione derivanti dall'entrata in vigore di una politica comune anticorruzione per gli Stati membri dell'UE.

⁵ Direttiva del Parlamento e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2023) 234 final, 2023.

⁶ Sul tema S. WOLF, *Political Corruption as a Regulatory Problem in Germany*, in *German Law Journal*, vol. 14, n. 9, 2013, pp. 1627-1638.

⁷ Questo concetto è stato diffuso dall'OCSE nei documenti che ha adottato in materia di gestione etica del servizio pubblico. In particolare, questo approccio è basato su tre pilastri: orientamento, gestione e controllo. Si veda OECD, *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, in legalinstruments.oecd.org, 1998.

⁸ Si definiscono *compliance-based* quei codici di comportamento o approcci etici in generale (piani, strategie) basati su doveri giuridici cogenti, dai quali derivano sanzioni ben precise. Contrapposto a questo modello c'è quello *value-based* o *aspirational* che, al contrario del primo, si basa sulla condivisione di determinati valori che orientano il comportamento e le sanzioni possono non essere giuridiche in senso stretto.

⁹ Diffusamente sulla Convenzione UNCAC si rinvia a C. ROSE, M. KUBICIEL, O. LANDWEHR (a cura di), *The United Nations convention against corruption: A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

¹⁰ Tale concetto si evince in R. BISMUTH, J. DUNIN-WASOWICZ, P. M. NICHOLS (a cura di), *The transnationalization of anti-corruption law. An introduction and overview*, Routledge, Londra, 2021, pp. 1-28.

In uno scenario globale come quello attuale, caratterizzato dall'erompere delle cosiddette “*twin transition*”¹¹, verde e digitale, sembra opportuno verificare se e in che misura le politiche anticorruzione potrebbero essere considerate efficaci anche per le finalità proprie di questi settori. Ci si chiede, quindi, quali approcci e strategie potrebbero rivelarsi più efficaci per favorire l'integrazione e quali potrebbero essere le conseguenze, con un focus particolare sul ruolo delle pubbliche amministrazioni.

1. Le ragioni dell'integrazione tra esigenze nazionali e dinamiche globali

La prevenzione della corruzione¹² nel settore pubblico rappresenta una delle principali policy adottate, seppur con modelli diversi, pressoché in tutti i paesi Ocse¹³ per garantire pubbliche amministrazioni integre e moderne e per preservare, inoltre, la fiducia dei cittadini (*trust*) verso l'attività amministrativa e la corretta erogazione dei servizi pubblici.

L'anticorruzione rappresenta una componente centrale delle agende politiche nazionali e, soprattutto, gode di una sfera legislativa dedicata, tant'è vero che alcuni studiosi sostengono finanche la sussistenza di un vero e proprio «principio di anticorruzione»¹⁴.

I sistemi di lotta e prevenzione della corruzione constano sia di un impianto organizzativo, basato su strumenti, piani di azioni e processi vari che sono incorporati nelle politiche anticorruzione, ma anche di un robusto corpus normativo che può essere definito diritto anticorruzione¹⁵. L'attuazione di questo sistema produce significative ricadute sulla disciplina che regola il pubblico impiego¹⁶. Difatti, le regole e le misure preventive non riguardano solo il mero svolgimento dell'azione amministrativa, ma, più in generale, l'organizzazione amministrativa nel suo complesso¹⁷.

Le riforme in questo campo si sono diffuse grazie alle Convenzioni internazionali degli anni Novanta e dei Duemila e all'impulso di organismi che hanno il compito di monitorare il grado di sviluppo di queste politiche e di valutarne l'effettivo impatto (GRECO, WGB)¹⁸.

¹¹ Si veda K. MAJCHER, V. HSE ROBERTSON, *The twin transition to a green and digital economy: The role for EU competition law*, in J. NOWAG (a cura di), *Research Handbook on Sustainability and Competition Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2024, pp. 194-210.

¹² E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*. *Enciclopedia del diritto-I tematici, III, Funzioni amministrative*, Giuffrè FL, Milano, 2022, pp. 319-349.

¹³ OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models, Second Edition*, OECD Publishing, 2013.

¹⁴ Z. TEACHOUT, *The Anti-corruption principle*, in *Cornell Law Review*, vol. 94, n. 341, 2009, pp. 342-414.

¹⁵ B. BOSCHETTI, *Il diritto anti-corruzione come diritto globale*, in *Amministrazione In Cammino*, 2018, pp. 1-14.

¹⁶ G. D'ALESSIO, *La legislazione anticorruzione: l'impatto sui rapporti di lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2017, p. 99 ss.

¹⁷ In merito alla centralità dell'organizzazione amministrativa anche nell'ottica dell'integrità delle funzioni si veda F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, 2009, pp. 57-100.

¹⁸ L. BORLINI, *Not such a Retrospective: On the Implementation of the International Anti-Corruption Obligations in Italy*, in *International Criminal Law Review*, vol. 21, n. 4, 2021, pp. 784-808; F. DI MASCIO, *Il sistema italiano nel quadro delle*

Questi modelli si sono consolidati nell'arco degli ultimi trenta anni e hanno visto la nascita di un sistema internazionale dell'anticorruzione e della promozione dell'integrità¹⁹.

Il tema dell'integrazione, che sia di politiche o di piani organizzativi, è, in realtà, un concetto che è stato sovente discusso, seppur variamente inteso, sia dalle istituzioni politiche che dalla dottrina appartenente a vari settori disciplinari²⁰.

Relativamente all'integrazione tra il campo dell'anticorruzione con le altre politiche, tale indirizzo è divenuto un elemento centrale a livello internazionale²¹ soprattutto in seguito alla diffusione del concetto di “*integrity system*”²², ovvero un sistema di integrità pubblica che considera le regole e le misure di integrità non come un'entità isolata, bensì in stretto rapporto con tutti gli altri ambiti del settore pubblico.

Le motivazioni che giustificano la necessità di questo approccio sono molteplici e riguardano sia alcuni elementi legati al grado di implementazione delle strategie anticorruzione, adottate dai singoli ordinamenti giuridici, sia alcuni fattori esterni di portata epocale che sono al centro delle riforme e del dibattito odierno²³.

Il fallimento, totale o parziale, delle politiche anticorruzione del settore pubblico²⁴ in molti paesi è considerato come la principale causa che legittima questo cambio di paradigma. Nonostante le ragioni siano diverse, i modelli di prevenzione della corruzione nazionali hanno dimostrato un significativo scollamento tra, da un lato, le legislazioni anticorruzione e gli impianti organizzativi e, dall'altro, l'effettiva implementazione di questa politica, soprattutto in ambito decentrato (enti/PA varie). Questo settore è caratterizzato da un robusto quadro giuridico che include doveri di condotta, misure organizzative di

raccomandazioni internazionali in materia di prevenzione della corruzione, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol. 43, n. 3, 2023, pp. 433-462.

¹⁹ In tal senso si veda C. ROSE, *International anti-corruption norms: their creation and influence on domestic legal systems*, OUP Oxford, 2015.

²⁰ M. D'ORSOGNA, *Organizzazione amministrativa e transizione: le sfide del cambiamento*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, 2024, pp. 1-21.; C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 5, n. 5, 2022, pp. 614-622; A. ZITO, *Il sistema della performance della pubblica amministrazione tra disegno organizzativo e svolgimento della funzione*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 2, 2020, pp. 599-613; F. CORTESE, M. MARCANTONI, R. SALOMONE (a cura di), *Deontologia e buon andamento della pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2014.; L. LANZALACO, *Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, 2010, pp. 33-59.

²¹ Cfr. OECD, *Anti-Corruption and Integrity Outlook*, in oecd.org, 2024

²² P. LANGSETH, R. P. STAPENHURST, J. POPE, *National integrity systems. Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington, DC, World Bank, 1999; A. DOIG, S. McIVOR, *The national integrity system: assessing corruption and reform*, in *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, vol. 23, n. 4, 2003, pp. 317-332.

²³ Sul punto P. LOMBARDI, *La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR*, in *Federalismi*, n. 29, 2021, pp. 215-230.

²⁴ Sul tema M. JOHNSTON, *Why Do So Many Anti-Corruption Efforts Fail?*, in *Transnational Financial Crime*, London, Routledge, 2017, pp. 263-292; A. PERSSON, B. ROTHSTEIN, J. TEORELL, *Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem*, in *Governance*, vol. 26, n. 3, 2013, pp. 449-471.

prevenzione della corruzione, obblighi di trasparenza e regole che disciplinano l'attività dei funzionari prima, durante e dopo l'esercizio delle funzioni amministrative.

La soluzione dell'integrazione è dunque finalizzata al duplice obiettivo di 1) rendere concreta l'implementazione delle misure anticorruzione e 2) non sacrificare gli obiettivi di semplificazione, efficienza ed efficacia amministrativa, ma far coesistere le garanzie di imparzialità con quelle di buon andamento²⁵.

Nell'ordinamento italiano, questi indirizzi sono stati recepiti con l'adozione di due importanti documenti: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)²⁶ e il Piano integrato di attività e di organizzazione (PIAO)²⁷. Il primo definisce l'anticorruzione come un ambito da semplificare, soprattutto attraverso l'eliminazione di alcuni adempimenti organizzativi e di regole²⁸. Questo indirizzo rappresenta un unicum nel panorama europeo, in quanto molti piani nazionali prevedono l'adozione di misure ed interventi nel campo dell'anticorruzione²⁹, mentre gli altri, a differenza di quanto fa l'Italia, si limitano a non voler ridimensionare al ribasso l'impianto di queste politiche³⁰.

Il PIAO ha innanzitutto assorbito i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct), insieme a tanti altri³¹, nel piano integrato di attività e di organizzazione alla sottosezione "Anticorruzione e trasparenza" che rientra nella sezione n. 2 "Valore Pubblico, performance e anticorruzione". I responsabili della predisposizione della sezione "Anticorruzione e trasparenza" devono coordinarsi con i responsabili delle altre sottosezioni del PIAO. In tal modo, le sezioni del piano integrato sono predisposte secondo una logica di cooperazione e di sinergia tra i vari responsabili dell'amministrazione, così da rendere il PIAO non una mera giustapposizione di più piani, bensì il risultato di un approccio unitario, funzionale ed integrato³².

²⁵ Diffusamente su questo si veda 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*, n. 2, 2022, pp. 327-357.

²⁶ Il piano è stato approvato il 13 luglio 2021 con decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea.

²⁷ Previsto dall'articolo 6 del decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021.

²⁸ E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2022, pp. 641-655; C. SICCARDI, *Anticorruzione e PNRR: profili costituzionali*, in *Consulta Online*, fasc. 1, 2022, pp. 315-334.

²⁹ Si vedano il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* della Spagna, il *Planul Național de Redresare și Reziliență al României* della Romania, l'*Österreichischer Aufbau- und Resilienzplan 2020-2026* dell'Austria, lo *Sveriges återhämtningsplan* della Svezia, il *Nederlands Herstel en veerkrachtplan* dell'Olanda, il *Plán obnovy a odolnosti* della Slovenia, il *Plano para a Recuperação e a Resiliência* del Portogallo.

³⁰ Si vedano il *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan (DARP)* tedesco e il *Plan National de relance et de résilience* della Francia.

³¹ Oltre ai Ptpct, il Piao ha assorbito il Piano dei Fabbisogni di Personale (PFP), il Piano delle azioni concrete (PAC); il Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali (PRSD); il Piano della Performance (PdP); il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA).

³² Diffusamente sull'integrazione dei piani nel Piao e della sottosezione anticorruzione con le altre si veda ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione Aggiornamento 2023, Delibera n. 605 del 19 dicembre 2023*, anticorruzione.it, 2023.

L'effettiva implementazione di questo tipo di integrazione, tra i sei piani che precedentemente avevano una propria autonomia, rimane il più grande limite e, al contempo, la più ambiziosa sfida in termini organizzativi. Ancora oggi, infatti, permangono quei dubbi che sono stati sollevati dal Consiglio di Stato circa la reale efficacia di tale strumento, ovvero che la semplice aggregazione dei piani in un unico documento sia una soluzione irrealistica e “velleitaria”³³.

Sul piano dell'azione esterna, il processo di trasformazione digitale del settore pubblico e la crescente attenzione verso il tema della rivoluzione verde sono, senza ombra di dubbio, gli ambiti che potrebbero richiedere un coordinamento con le strategie di prevenzione della corruzione. Se queste politiche vengono intese in un'ottica più ampia, peraltro in linea con gli orientamenti internazionali, come misure e regole di buon governo e in linea con la promozione dell'integrità del settore pubblico, allora ne deriva che il collegamento con il campo dell'anticorruzione è indispensabile, in quanto le pubbliche amministrazioni, appunto efficienti e integre, rappresentano una componente essenziale per il raggiungimento degli obiettivi della transizione ecologica e della digitalizzazione del settore pubblico. A tale proposito, l'Italia ha adottato varie misure e pianificazioni, come il Piano Integrato di Energia e Clima (PNIEC), il Piano Nazionale di Transizione Ecologica (PTE) e il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione per il periodo 2024-2026. Tuttavia, da questi piani non emerge alcun riferimento che sancisca in modo esplicito la necessità e l'obbligo di coordinare tali misure con quelle di prevenzione della corruzione. Come si vedrà in seguito, alcuni codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni prescrivono regole di condotta sia in merito all'utilizzo degli strumenti digitali che al rispetto dell'ambiente e al risparmio delle risorse energetiche.

Le principali organizzazioni internazionali (Onu e Ocse) e, più recentemente, l'Unione Europea hanno adottato alcuni documenti e avviato una serie di iniziative in questa prospettiva.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU³⁴ è un programma d'azione che, attraverso i 17 macro-obiettivi e i 169 traguardi, si pone l'ambizioso obiettivo di raggiungere lo sviluppo sostenibile del pianeta entro il 2030. Il documento pone l'accento sull'integrazione tra le politiche e le rispettive azioni, che costituisce la cifra qualificante dell'intera Agenda. La lotta alla corruzione rientra nell'obiettivo 16.5 e prevede esplicitamente di “ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme”. La corruzione è dunque considerata un fattore di rischio per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e, proprio per questo motivo, deve essere necessariamente collegata alle misure, alle azioni e ai programmi adottati per il raggiungimento degli altri traguardi. In tale contesto, le politiche di lotta alla

³³ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022

³⁴ Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015.

corruzione devono essere coordinate con gli obiettivi in materia energetica e ambientale, nonché con quelli relativi all'efficiamento tecnologico e alla digitalizzazione. Questo collegamento emerge principalmente in via indiretta, vale a dire attraverso il combinato disposto di alcune discipline e disposizioni che dettano le linee generali senza tuttavia indicare le azioni specifiche per la loro attuazione. L'idea dell'integrazione è altrettanto attuale nell'approccio che l'Unione Europea ha assunto successivamente al cd. "Qatar-gate"³⁵ per rafforzare la trasparenza e l'integrità delle istituzioni europee. Il pacchetto di riforme anticorruzione³⁶ è stato infatti lanciato dalla Presidente U. Von der Leyen³⁷ in occasione del discorso sullo stato dell'Unione del 2022, dove sono stati annunciati gli obiettivi di totale armonizzazione dei quadri normativi nazionali in questa materia. I pilastri della nuova strategia europea sono sostanzialmente tre: la Comunicazione congiunta sulla lotta alla corruzione³⁸, la direttiva europea anticorruzione e l'ampliamento delle misure sanzionatorie della PESC per coprire gli atti gravi di corruzione.

La Comunicazione congiunta tra la Commissione europea e l'Alto Commissario è un documento che precede la direttiva e che, nel tracciare l'orizzonte della strategia europea, evidenzia la necessità dell'integrazione di questo campo con le altre politiche. Questo indirizzo si evince sin dall'introduzione del documento, dove la corruzione è individuata come un ostacolo per la crescita economica sostenibile e come fattore che favorisce l'inasprimento delle disuguaglianze sociali. Il primo tipo di integrazione che viene delineato nella Comunicazione è quello tra la lotta alla corruzione e l'elaborazione delle politiche dell'Ue (3.2), che si realizza attraverso lo sviluppo congiunto delle normative europee che concernono non solo la corruzione, ma anche la politica estera europea, ad esempio. Inoltre, si chiede agli Stati membri di dotarsi di un impianto normativo che preveda l'integrazione tra repressione penale e prevenzione della corruzione, al fine di diffondere una cultura basata sull'integrità e sulla trasparenza. Come evidenziato di recente in dottrina, l'importanza di un dialogo tra repressione e prevenzione è giustificata dal fatto che, data l'esistenza di un'area grigia tra condotte corruttive e corruzione amministrativa, i due livelli devono agire in modo complementare³⁹.

³⁵ Relativamente a questo scandalo si vedano O. COSTA, *The European Parliament and the Qatargate*, in *Journal of Common Market Studies*, 2024, pp. 1-13; S. HEGEWALD, D. SCHRAFF, *Corruption and trust in the European Parliament: Quasi-experimental evidence from the Qatargate scandal*, in *European Journal of Political Research*, vol. 63, n. 4, 2024, pp. 1674-1685.

³⁶ Commissione Europea, *Anti-corruption: Stronger rules to fight corruption in the EU and worldwide*, in ec.europa.eu, 2022.

³⁷ Commissione Europea, *Stato dell'Unione. Discorso del 2022 di Ursula Von Der Leyen*, in europa.eu, 2022.

³⁸ Commissione Europea, Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo sulla lotta alla corruzione*, in eur-lex.europa.eu, 2023.

³⁹ Così E. CARLONI, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. 2, 2024, pp. 637-648.

L'integrazione viene estesa finanche al settore della promozione culturale nella prospettiva del reciproco sostegno: da una parte, si mira a sviluppare una cultura basata su tolleranza zero per la corruzione e, dall'altra, si eliminano i rischi di corruzione nei programmi adottati in questo campo (Erasmus+, programmi quadro per la ricerca e l'innovazione).

Un altro caposaldo dell'attuale strategia anticorruzione europea è l'adozione di un regolamento sanzionatorio per i responsabili di corruzione nel settore di competenza della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Gli obiettivi da intraprendere in ambito Pesc, che dovranno essere discussi e adottati dal Consiglio, sono finalizzati ad accrescere la capacità dell'Unione di colpire i gravi reati di corruzione a livello globale, integrando strumenti interni ed esterni all'Unione.

2. La proposta di Direttiva Europea Anticorruzione: una prima analisi e il confronto con la Convenzione UNCAC del 2003

Il pilastro principale della nuova strategia anticorruzione europea è rappresentata dall'adozione di una direttiva, che ha l'obiettivo di armonizzare il quadro giuridico dell'UE in questo settore. La direttiva rientra nella strategia europea per l'Unione per la sicurezza (2020-2025)⁴⁰ e tra le priorità legislative dell'UE per gli anni 2023-2024⁴¹. Già in questi documenti, infatti, l'Unione sostiene l'esigenza di integrazione di tutte le misure di sicurezza (cybersicurezza e cybercriminalità, attacchi terroristici, criminalità organizzata e corruzione) con gli altri obiettivi che si intendono perseguire al di fuori di questo campo⁴².

L'intenzione di adottare un atto legislativo come la direttiva, dotata di efficacia vincolante, in materia di lotta e prevenzione della corruzione rappresenta un obiettivo ambizioso e inedito.

Finora l'Unione europea si è contraddistinta per aver adottato un insieme di misure di integrità finalizzate alla regolamentazione del proprio personale (codici di condotta, regole sul conflitto di interessi, trasparenza), mentre poco è stato fatto nei confronti degli Stati membri. L'Unione ha infatti adottato alcune importanti Convenzioni in materia di corruzione⁴³, senza tuttavia dotarsi di un quadro normativo

⁴⁰ Comunicazione della Commissione, del 24 luglio 2020, sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (COM(2020) 605 final).

⁴¹ Cfr. EU Legislative Priorities for 2023 and 2024 Joint Declaration of the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, commissione.eu, p. 4.

⁴² L'Unione e gli Stati membri dovrebbero, dunque, adottare un modus operandi che consenta di pianificare congiuntamente le azioni utili a prevenire i rischi che potrebbero minacciare i singoli ordinamenti e il continente europeo e di coordinare l'intera attività legislativa verso un'unica visione comune.

⁴³ Convenzione sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea del 1997 e la Convenzione penale sulla corruzione del 1999. Si ricordano inoltre la decisione quadro 2003/568/GAI on combating corruption in the private sector del Consiglio dell'Unione europea del 22 luglio 2003 e la decisione quadro del Consiglio 2008/852/JHA on a contact-point network against corruption del 24 ottobre 2008.

europeo in materia di prevenzione della corruzione, come hanno fatto gli organismi internazionali. Per molti anni, l'Unione Europea non ha ritenuto urgente intraprendere questa strada, in quanto ha considerato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 (UNCAC), di cui l'UE fa parte⁴⁴, come un quadro adeguato a orientare gli Stati europei nella lotta alla corruzione e nella cooperazione internazionale.

La proposta di direttiva del 2023, invece, si basa su un'altra prospettiva: integrare le norme della Convenzione UNCAC con nuove regole per rafforzare la lotta alla corruzione a livello transfrontaliero e incrementare l'efficacia degli strumenti repressivi e l'adozione di ulteriori regole di stampo preventivo. L'intento è dunque quello di varare una strategia che sia conforme alla Convenzione del 2003, che ad oggi continua a essere l'unico trattato giuridicamente vincolante in materia di corruzione, ma che al contempo esprima la necessità di introdurre una fonte propria del diritto dell'Unione europea, che sia anch'essa dotata di efficacia vincolante⁴⁵. La proposta ha già superato diversi step⁴⁶ che sono previsti nell'ambito della procedura legislativa ordinaria (PLO) e si appresta ad affrontare gli ultimi tre⁴⁷. Attualmente, il testo è sottoposto al vaglio del trilatero⁴⁸.

La direttiva è composta da 31 articoli e da un'ampia parte introduttiva, che tiene conto della normativa di riferimento, inquadra il fenomeno della corruzione e individua i molteplici obiettivi da raggiungere.

L'UE intende perseguire il seguente obiettivo mediante l'adozione di questa direttiva: mettere ordine alla normativa vigente, che è alquanto frastagliata, e rafforzare la componente preventiva e formativa. Inoltre, si intende rafforzare la *Rule of law*⁴⁹ sia nell'ambito interno che in quello esterno; la presenza di una direttiva anticorruzione costituirebbe, infatti, un solido riferimento per le riforme da adottare nei paesi candidati a entrare nell'Unione europea. L'integrità dei dipendenti pubblici è stata infatti definita come uno dei principali requisiti per valutare l'idoneità degli Stati candidati all'ingresso nell'Unione europea⁵⁰.

⁴⁴ In merito a ciò, si veda Review of the implementation by the European Union of articles 15 – 42 of Chapter III. 'Criminalization and law enforcement' and articles 44 – 50 of Chapter IV. 'International cooperation' of the United Nations Convention against Corruption for the first review cycle, SWD(2022) 295 final.

⁴⁵ È evidente che l'Unione intenda avvalersi di questo strumento, non solo per rafforzare il background anticorruzione preesistente, ma anche per rispondere concretamente al danno d'immagine arrecato all'integrità dell'infrastruttura istituzionale europea a causa degli scandali recenti.

⁴⁶ Proposta della Commissione, Opinioni dei Parlamenti nazionali, opinioni EESC o CoR, draft report, votazione del Comitato, presentazione in plenaria e votazione in plenaria.

⁴⁷ Trilatero, approvazione in plenaria e adozione.

⁴⁸ Si tratta di un negoziato interistituzionale informale che riunisce rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea. In merito a ciò, si rinvia a R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte Istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2023; C. FASONE, *La (silente) revisione generale del regolamento del Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, vol. 31, n. 1, 2017, pp. 159-161.

⁴⁹ Sul tema si veda EUROPEAN COMMITTEE ON DEMOCRACY AND GOVERNANCE, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on public ethics*, in coe.int, 2020.

⁵⁰ Cfr. SIGMA, *Monitoring report della Repubblica di Macedonia*, 2021.

Inoltre, una parte delle misure che verranno adottate avrà un impatto sia sul settore pubblico che su quello privato, il che obbligherà diversi Stati a coordinare i due settori⁵¹.

La base giuridica adottata per l'adozione della direttiva è costituita dagli articoli 83, paragrafi 1 e 2, e 82, paragrafo 1, lettera d), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁵². Il primo legittima l'impiego di una direttiva europea approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio mediante la procedura legislativa ordinaria in diverse materie, tra cui quella della corruzione. La seconda, invece, riguarda l'obiettivo di "facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni". La scelta dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dell'ordinamento europeo è stata fortemente criticata da alcuni Parlamenti nazionali in fase di esame del testo nelle competenti Commissioni, come si può evincere dalle posizioni assunte da Italia⁵³, Svezia, Austria e Repubblica Ceca⁵⁴. I pareri critici di questi paesi riguardano principalmente la presunta incompetenza dell'Unione in questa materia, ma anche la convinzione che la proposta voglia trasformare alcune raccomandazioni dell'UNCAC in obblighi veri e propri in materia penale. Altri giudizi negativi riguardano l'incandidabilità di coloro che vengono condannati per corruzione e la presenza di nuove sanzioni che, allo stato attuale, non sono previste da tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda la struttura, la direttiva riproduce a grandi linee il contenuto della Convenzione UNCAC, soprattutto per quanto riguarda la doppia dimensione penalistica e preventiva. In effetti, la maggior parte degli strumenti e delle regole sanciti sono pressoché identici a quelli del trattato firmato a Mérida nel 2003.

Ciò detto, la proposta presenta un chiaro ed esplicito sbilanciamento delle disposizioni verso l'ambito penalistico, in contrasto con l'intento iniziale di rafforzare le norme di natura preventiva, in conformità con l'approccio ormai consolidatosi a livello internazionale di promozione dell'integrità pubblica (*public integrity*)⁵⁵. Non è un caso che, all'indomani della presentazione della proposta, la maggior parte delle analisi siano state realizzate dalla dottrina penalistica, i cui commenti hanno preso in esame le potenziali

⁵¹ Attualmente, in Francia l'Agence française anticorruption (AFA) e la loi Sapin II disciplinano insieme le pubbliche amministrazioni e le imprese private. Viceversa, l'Italia ha una legge anticorruzione e un'autorità amministrativa indipendente (ANAC) per il settore pubblico (l. n. 190/2012) e una normativa ad hoc per il settore privato (il cd. "modello 231").

⁵² Per una riflessione sul tema si veda D. RINOLDI, N. PARISI, *Direttiva UE anticorruzione: i problemi sono altri, non quelli segnalati in due ravvicinate occasioni dalla Camera dei deputati italiana*, in dem-e-tra.it, 27 luglio 2023.

⁵³ Si vedano in particolare Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Elementi per l'esame in Assemblea del parere motivato adottato dalla XIV Commissione (Doc. XVIII-bis, n. 10) sulla proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione, Dossier n° 4 - 24 luglio 2023, camera.it; Camera dei Deputati – XIV Commissione (Politiche dell'Unione Europea), Documento approvato dalla XIV Commissione nell'ambito della verifica di sussidiarietà di cui all'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, Doc. XVIII-bis, n. 10, 19 luglio 2023.

⁵⁴ [Member States contributions](#).

⁵⁵ Cfr. OECD, *Recommendation of the Council on Public Integrity*, oecd.org, 2017; OECD, *Public Integrity Handbook*, in oecd.org, 2020.

ricadute di queste norme sugli ordinamenti penali nazionali, le possibili dinamiche politiche che potrebbero svilupparsi in sede di recepimento e una serie di riflessioni sulle recenti scelte compiute da alcuni governi in merito a una serie di norme centrali nella proposta (per esempio, l'abrogazione del reato di abuso di ufficio)⁵⁶.

Altri interessanti spunti si possono altresì ricavare da un report che racchiude gli emendamenti proposti dalla “*Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni*” del Parlamento europeo⁵⁷. Da tale documento emerge la necessità di rafforzare le regole di integrità e trasparenza e di insistere maggiormente sulla prevenzione della corruzione. Anche il Consiglio Giustizia e affari interni del Consiglio⁵⁸ esprime la necessità di rafforzare i profili preventivi e afferma che, soprattutto in uno specifico passaggio, sebbene la corruzione debba essere affrontata mediante norme a carattere penale, il ricorso a strumenti e regole propri del diritto amministrativo è necessario, in quanto la mancanza di integrità potrebbe portare a reati di corruzione.

Le norme sancite nella proposta riguardano i reati di corruzione (art. 9-22), le misure preventive⁵⁹ (art. 3)⁶⁰ e in particolare i piani⁶¹ e il coinvolgimento attivo della società civile (art. 3.6), la formazione sui temi legati alla corruzione e all'integrità (art. 6), la necessaria presenza di una o più autorità anticorruzione (art. 4), due specifiche norme che definiscono la corruzione nel settore privato e pubblico (artt. 7 e 8), le sanzioni per le persone fisiche (art. 15) e per le persone giuridiche (art. 16), alcune regole per la corruzione transfrontaliera, l'intensificazione degli strumenti investigativi (art. 23).

⁵⁶ G. L. GATTA, *L'annunciata riforma dell'abuso di ufficio: tra “paura della firma” e obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sistema penale*, 2023, pp. 165-173; M. GAMBARDELLA, *La “proposta di direttiva in materia di lotta alla corruzione” al vaglio del Parlamento: qualche riflessione sui reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze*, in *Sistema penale*, 2023, pp. 1-14; L. SALAZAR, F. CLEMENTUCCI, *Per una nuova anti-corruzione europea: eur-bi et orbi*, in *Sistema penale*, n. 7-8, 2023, pp. 69-85; V. MONGILLO, *Strengths and weaknesses of the proposal for a EU directive on combating corruption*, in *Sistema penale*, n. 7, 2023, pp. 1-21.

⁵⁷ Report on the 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 europarl.europa.eu, 21 febbraio 2024.

⁵⁸ 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 - General approach, eur-lex.europa.eu, 17 giugno 2024.

⁵⁹ Si parla di regole “fondamentali” che promuovano la trasparenza e la responsabilità (comma 2 art. 1), le norme sull'accesso e il conflitto di interessi, alcune regole in merito al rapporto tra settore privato e pubblico e le astensioni (comma 3 art. 1).

⁶⁰ La prevenzione della corruzione viene definita al comma 1 dell'art. 2 come: «l'individuazione e eliminazione delle cause e condizioni della corruzione mediante lo sviluppo e l'attuazione di un sistema di misure appropriate e la dissuasione dagli atti connessi alla corruzione».

⁶¹ Anche se, va segnalato un dettaglio per niente trascurabile: alla lett. b) del comma 5 dell'art. 3 si chiede agli Stati membri di mettere a punto i piani per affrontare i principali rischi nei settori individuati. Colpisce il fatto che, a fronte dell'attenzione a livello globale su questi strumenti, una proposta di direttiva dica così poco su uno strumento che, tra l'altro, viene espressamente richiesto agli Stati candidati all'ingresso.

Una prima analisi della direttiva, almeno del testo attuale, non solo consente di comprendere le disposizioni in essa sancite, ma anche di effettuare una prima valutazione complessiva in riferimento alla Convenzione del 2003. Per quanto riguarda la componente repressiva, si può affermare che sono stati ampliati alcuni reati, anche se sembra prevalere l'approccio UNCAC che sancisce la possibilità di adottare regole più severe e strumenti ulteriori (art. 65.2) per rafforzare il quadro normativo nazionale e, in questo caso, quello europeo.

Una prima osservazione si può fare in merito a una norma attualmente molto discussa: il reato di abuso di ufficio. L'art. 11 della direttiva specifica, attraverso due commi, quando si configura⁶², a differenza dell'art. 19 della Convenzione UNCAC che non lo specifica.

Per quanto riguarda l'antiriciclaggio, sebbene sia ribadito il nesso con la corruzione e venga richiamata la relativa normativa europea di riferimento, non vi è un articolo ad hoc, a differenza di quanto previsto dall'art. 14 dell'UNCAC che specifica nel dettaglio le misure.

Mentre l'art. 18 fornisce una buona specificazione delle situazioni considerate come circostanze aggravanti o attenuanti di alcuni reati⁶³ e delle conseguenti misure da adottare.

Per quanto riguarda il tema della corruzione transfrontaliera (cd. *cross-border corruption*), l'art. 24 della direttiva si limita a richiamare il ruolo di cooperazione in tale ambito tra gli Stati membri, la Commissione e altri organismi (come Europol), senza però prevedere disposizioni specifiche. Viceversa, l'art. 14 UNCAC fornisce maggiori elementi, sebbene questa disciplina sia stata inserita nella norma dedicata al riciclaggio di denaro (art. 14).

In materia di *whistleblowing*, la proposta si limita a richiamare la direttiva EU 2019/1937, mentre l'UNCAC dedica maggiore attenzione agli artt. 32 e 33.

Lo spazio dedicato alla prevenzione è davvero esiguo e, anzi, si nota una significativa assenza di alcune regole e strumenti. In effetti, si fa un vago cenno alla trasparenza e all'integrità, ma non vengono esplicitamente indicate le misure. Si fa riferimento ai piani d'azione e a alcuni presidi di trasparenza amministrativa (libero accesso alle informazioni di interesse pubblico), ma manca una norma che disciplini i doveri di condotta e i codici di comportamento, quest'ultimi ampiamente disciplinati dall'art. 8 della Convenzione UNCAC. Il coinvolgimento della società civile è soltanto accennato all'art. 6.3, mentre l'art. 13 UNCAC specifica le varie misure e le azioni che gli organi preposti alla prevenzione

⁶² Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché sia punibile come reato la condotta seguente, se intenzionale: 1. l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo; 2. l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione di un dovere, da parte di una persona che svolge a qualsiasi titolo funzioni direttive o lavorative per un'entità del settore privato nell'ambito di attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o commerciali al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo.

⁶³ Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo (art. 14) e corruzione nel settore pubblico (art. 7).



dovrebbero intraprendere per favorire il contributo e l'informazione della cittadinanza sui temi dell'anticorruzione.

Si riscontra invece una buona attenzione alla formazione del personale su questi temi (art 6), aspetto che invece manca nel testo di Mérida. Infine, le norme dedicate agli organismi anticorruzione e agli appalti sono simili.

Dall'analisi del testo attuale, seppur rapida, emerge che l'impianto di fondo non introduce elementi ulteriori significativi rispetto alla Convenzione UNCAC; anzi, molte norme appaiono prive di disposizioni puntuali.

3. I livelli diretti ed indiretti di integrazione delineati dalla Direttiva

Il tema dell'integrazione dell'anticorruzione con le altre politiche pubbliche può essere individuato sia in modo diretto, ovvero nel testo della direttiva stessa, sia in modo indiretto se la proposta viene letta insieme agli altri atti che fanno parte del pacchetto europeo del 2022. Dall'attuale testo della direttiva si possono cogliere diverse forme di collegamento: alcune riguardano il macro-ambito delle politiche anticorruzione e di integrità, mentre altre si riferiscono a piani d'azione e strategie relativi ad altri settori. Le principali forme di integrazione sono le seguenti: l'integrazione tra la Convenzione UNCAC e la nuova direttiva, che a sua volta comprende l'integrazione tra il settore privato e quello pubblico e l'integrazione tra la strategia di contrasto e quella di prevenzione; l'integrazione a livello decentrato; l'integrazione di contrasto all'illegalità; l'integrazione con le due transizioni.

La proposta di direttiva e la succitata comunicazione congiunta del 2023⁶⁴ rappresentano i principali documenti dai quali si evince il rapporto tra la disciplina anticorruzione e le politiche dell'Unione europea in varie materie.

La comunicazione del 2023 si pone l'obiettivo principale di adottare un approccio strategico globale. La prima forma di integrazione, già ampiamente discussa in precedenza, è quella tra la Convenzione UNCAC e la futura direttiva europea⁶⁵.

L'introduzione di un quadro normativo di questo tipo conferirebbe all'Unione Europea un ruolo da protagonista nella lotta alla corruzione a livello globale. Tale integrazione sarà particolarmente utile per prevenire e combattere le forme di corruzione transfrontaliere che, data la loro natura che va oltre i confini nazionali, devono essere trattate attraverso un'azione comune a tutti i continenti e con la presenza

⁶⁴ Commissione Europea, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo sulla lotta contro la corruzione, JOIN(2023) 12 final, 2023.

⁶⁵ Il fine di tale intervento è duplice: da un lato, dotare l'ordinamento europeo di una serie di strumenti e regole per contrastare la corruzione; dall'altro, rafforzare l'integrità del personale delle istituzioni e dei funzionari pubblici europei, grazie a una propria normativa, in un momento storico in cui i sistemi democratici sono particolarmente sotto stress.

di un corpus normativo e di un apparato sanzionatorio che permettano un'azione di contrasto più efficace.

Una particolare forma di integrazione che deriva dal collegamento tra la Convenzione UNCAC e la direttiva europea è quella dello sviluppo della politica a livello decentrato. L'art. 2 specifica, infatti, che la direttiva si applica al “funzionario nazionale”, ovvero a qualsiasi persona che eserciti una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale a livello nazionale, regionale o locale, nominata o eletta e, pertanto, le disposizioni riguardano tutti i livelli di governo.

Questa novità permetterebbe agli ordinamenti nazionali di adottare soluzioni organizzative, azioni e regole che possano: *a)* responsabilizzare le pubbliche amministrazioni nella propria attività di prevenzione del rischio e di scelta delle misure di contrasto; *b)* consentire una pianificazione coordinata tra la prevenzione della corruzione e gli altri settori che fanno parte di un'organizzazione e, in particolare, con le misure e i piani in materia di efficienza amministrativa (come i piani della *performance*); *c)* favorire la semplificazione amministrativa e scongiurare l'adozione formalistica e inadeguata delle misure.

Inoltre, la direttiva estende il proprio ambito di applicazione anche al settore privato, con la conseguenza che molti ordinamenti dovranno adottare un'unica disciplina. Un esempio è rappresentato dall'Italia, che è dotato di due normative (l. n. 190/2012 per il settore pubblico e il D.lgs. n. 231/01 per le imprese) e di un'autorità anticorruzione che si occupa solo del settore pubblico, mentre in Francia sia la *Loi Sapin II*⁶⁶ che l'AFA (l'Agenzia francese anticorruzione) disciplinano sia il settore pubblico che quello privato.

Un altro grande ambito di integrazione è quello del contrasto all'illegalità, che si realizza attraverso la cooperazione tra l'anticorruzione e tutte quelle aree che, seppur in modo diverso, interessano la difesa della legalità europea⁶⁷.

Un primo esempio è il nesso tra la lotta alla corruzione e quello della sicurezza dell'UE. Questa integrazione è già stata realizzata con l'inserimento delle politiche anticorruzione sia nella strategia per la sicurezza che in quella per la criminalità organizzata. Il motivo che legittima tale collegamento è che la corruzione, insieme ad altri fenomeni, viene complessivamente vista come una “minaccia di fondo” per il più ampio contesto della sicurezza del continente europeo. Questo perché non è possibile avere una società internazionale senza la presenza di Stati nazionali dotati di buone e solide amministrazioni. Queste ultime possono essere definite tali se, e soltanto se, favoriscono il buon governo rispetto alla corruzione,

⁶⁶ LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

⁶⁷ L'importanza del principio di legalità nell'ordinamento europeo e che il suo rispetto deve essere garantito pienamente si evince, ex multis, in una sentenza della Corte di Giustizia dell'Ue. Si veda la Causa C-496/99 P. Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 29 aprile 2004. Commissione delle Comunità europee contro CAS Succhi di Frutta S.p.A.

anche intesa come *maladministration*⁶⁸, e se vengono scongiurate pratiche che deviano l'azione amministrativa dall'interesse pubblico. Elaborare le politiche di prevenzione della corruzione insieme a quelle che compongono la strategia per la sicurezza contribuisce a scongiurare il malgoverno (corruzione, abuso di ufficio), che a sua volta rappresenta un fallimento dello Stato. Lo sviluppo congiunto di queste due aree non avviene solo attraverso la strategia per la sicurezza 2020-2025, ma anche grazie al ruolo del multilateralismo, che si realizza attraverso l'efficace collaborazione degli organismi e delle organizzazioni internazionali che operano nei campi di interesse dei due settori.

La seconda tipologia di integrazione è quella tra l'anticorruzione con la lotta alla criminalità organizzata. Nel 2021, l'Unione europea ha varato la propria strategia in questo ambito per gli anni 2021-2025⁶⁹. La Commissione europea ha dunque adottato una comunicazione specifica su questo argomento, in cui la corruzione è identificata come una modalità attraverso cui i gruppi della criminalità organizzata, usando i propri proventi, si infiltrano nel tessuto economico e amministrativo, producendo conseguenze indesiderate sulla legalità e sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche⁷⁰. In particolare, tale correlazione è ritenuta particolarmente necessaria nel settore pubblico, in quanto i funzionari pubblici sono spesso intimiditi dalle organizzazioni criminali al fine di ottenere vantaggi di vario tipo (informazioni, facilitazioni varie). Proprio per questo motivo, l'introduzione di norme sulla corruzione attiva e passiva è essenziale per perseguire questi comportamenti e, soprattutto, per dissuadere gli imprenditori dal coinvolgimento con i gruppi criminali, grazie a sanzioni adeguate. Inoltre, la presenza di norme come l'abuso di potere, il traffico di influenze e l'appropriazione indebita è necessaria per intercettare non solo quei reati che favoriscono la corruzione, ma anche nell'ottica della lotta ai fenomeni criminali. Ecco perché un reato come l'abuso di ufficio non solo protegge l'integrità e la trasparenza dei funzionari pubblici, ma anche le pubbliche amministrazioni dalle pressioni criminali.

L'integrazione è presente nella parte dedicata alle norme in materia di corruzione transfrontaliera nella proposta di direttiva, dal momento che le pratiche corruttive adoperate dalla criminalità organizzata necessitano della collaborazione tra gli Stati per poter condividere informazioni, dati e pratiche. L'art. 18 alla lett. f), prevede, invece, che si configuri un'aggravante se il reato è stato commesso nell'ambito di

⁶⁸ Sul tema si veda G. CAIDEN, *Maladministration revisited*, in *International Journal of Civil Service Reform and Practice*, vol. 2, n.1, 2017, pp. 1-20; S. CASSESE, *Maladministration e rimedi*, in *Il Foro*, 1992, pp. 243-250.

⁶⁹ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025*; Si vedano inoltre le Conclusioni del Consiglio, del 9 marzo 2023, che stabiliscono le priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità per l'EMPACT 2022-2025.

⁷⁰ Il nesso tra mafie e corruzione si evince in particolare nell'attività di clan mafiosi che ambiscono a "catturare" le istituzioni politiche e il personale della pubblica amministrazione. Si veda A. SERGI, A. VANNUCCI, *Capturing Calabria? 'ndrangheta, corruption, and maladministration in local public institutions in Southern Italy*, in *Small Wars & Insurgencies*, 2024, pp. 1-29.

un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI. Inoltre, l'art. 23 prescrive agli Stati di disporre degli stessi strumenti utilizzati per la lotta contro il crimine organizzato anche per la corruzione, coordinando questi livelli. Infine, un altro elemento di congiunzione è certamente rappresentato dal tema del riciclaggio di denaro⁷¹, che occupa un posto di primo piano nelle agende anticorruzione delle organizzazioni internazionali da diversi decenni. Questa integrazione è, in realtà, già promossa a livello internazionale attraverso la Convenzione UNCAC, in quanto questa è collegata alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNTOC). La collaborazione per la diffusione e lo scambio di informazioni su corruzione e criminalità organizzata si concretizza attraverso il ruolo dell'Europol, ma anche mediante una fattiva collaborazione tra gli Stati, soprattutto quelli più esposti a questi fenomeni.

Un ulteriore forma di integrazione tra questi ambiti si realizza con l'adozione di una direttiva specifica per il recupero e la confisca dei beni⁷², il cui testo prevede espressamente la necessità di collegare l'anticorruzione con la lotta al crimine organizzato e con l'antiriciclaggio, soprattutto per affrontare la criminalità transazionale che si avvale della corruzione per infiltrarsi con maggiore facilità.

Ulteriore forma di integrazione è infine quella con il piano di azione dell'UE contro il traffico di beni culturali del 2022, che fornisce all'UE e agli Stati membri un quadro globale per migliorare la prevenzione, l'individuazione e la risposta penale al traffico illecito di beni culturali e ai reati connessi, tra cui figura la corruzione.

Il nesso specifico tra la lotta al riciclaggio di denaro e la lotta alla corruzione⁷³ rappresenta anche un'altra forma di integrazione, il cui nesso è sancito sin dalla parte che riguarda la coerenza con le altre normative dell'UE. La lotta contro il fenomeno del riciclaggio è fondamentale per contrastare qualunque forma di criminalità e corruzione. La lotta al riciclaggio non si esaurisce con il suo legame con i fenomeni corruttivi, ma è correlata in modo diretto anche ad altri fenomeni che minano la sicurezza, quali il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e i nuovi reati informatici, e per questo motivo necessita di un'azione sinergica molto più ampia.

⁷¹ La relazione tra corruzione, criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro è sostenuta in S. ROSE-ACKERMAN, B. J. PALIFKA, *Corruption, organized crime, and money laundering*, in K. BASU, T. CORDELLA (a cura di), *Institutions, Governance and the Control of Corruption. International Economic Association Series*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, pp. 75-111.

⁷² Commissione Europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni, (COM(2022) 245 final), in eur-lex.europa.eu, 25 maggio 2022.

⁷³ Sul tema C. CLEMENTE, *Prevenzione del riciclaggio e della corruzione: strategie convergenti, modelli comuni, possibili integrazioni*, Intervento del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia al Seminario "Prevenzione della corruzione nella riforma della pubblica amministrazione e nella nuova disciplina dei contratti pubblici", Roma, Camera dei Deputati, 9 novembre 2015.

L'art. 14 della Convenzione UNCAC del 2003 pone l'accento, da un lato, sul controllo delle banche dati e degli istituti non finanziari per identificare le diverse forme di riciclaggio e, dall'altro, conferisce un'importante funzione di controllo alle autorità incaricate di adottare misure che tengano conto della dimensione transfrontaliera del fenomeno. Inoltre, l'art. 13 dedica specifiche disposizioni al riciclaggio di denaro proveniente da attività criminali. Le disposizioni contenute in questa convenzione sono già di per sé un chiaro esempio di integrazione, in quanto puntano a prevenire questo fenomeno congiuntamente alla corruzione.

La disciplina europea in materia di antiriciclaggio consta di un pacchetto, approvato il 31 maggio 2024, che comprende il regolamento Antiriciclaggio⁷⁴, la VI direttiva del 2024⁷⁵ e il Regolamento dell'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (AMLA)⁷⁶.

Il regolamento prevede, in primo luogo, l'armonizzazione del diritto penale degli Stati membri per consentire un approccio europeo integrato sia contro il riciclaggio che per gli altri reati presupposto, tra cui figura la corruzione. Una misura che va in questa direzione è quella di prestare particolare attenzione ai soggetti che hanno ricoperto o ricoprono tuttora ruoli istituzionali nell'Unione o a livello internazionale, in particolare a coloro che hanno operato in contesti in cui si registrano alti livelli di corruzione. Nello specifico, si chiede agli Stati di adottare misure volte a verificare le operazioni svolte da tali soggetti e i loro rapporti con persone politicamente esposte. Ciò dovrebbe interessare anche gli organi di amministrazione, direzione o sorveglianza delle imprese controllate dallo Stato o da autorità regionali o locali. L'art. 83 sancisce invece la collaborazione tra l'OLAF e l'Unità di informazione finanziaria (FIU), con l'obiettivo di verificare la possibile sussistenza di frodi, corruzione e varie forme di riciclaggio.

A differenza del regolamento, la VI direttiva antiriciclaggio affronta un elemento più specifico che concerne l'integrazione di questi due ambiti, ovvero gli appalti pubblici. Nello specifico, si raccomanda alle autorità nazionali di consultare i registri in cui è possibile verificare l'identità delle persone fisiche che potrebbero controllare gli offerenti e identificare i casi in cui la presenza criminale risulta coinvolta nelle procedure di appalto.

⁷⁴ Regolamento (UE) 2024/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

⁷⁵ Direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849.

⁷⁶ Regolamento (UE) 2024/1620 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2024 che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010 e (UE) n. 1095/2010.

Infine, il Regolamento AMLA prevede ulteriori disposizioni in merito alla segnalazione e alla trasmissione dei dati delle analisi effettuate congiuntamente (art. 41) e introduce alcune misure specifiche in materia di frode e corruzione che si applicano all’Autorità.

Un’ultima integrazione è quella relativa alla lotta alla tratta di esseri umani, che è attualmente disciplinata da un’apposita strategia per gli anni 2021-2025⁷⁷. Il collegamento tra questi due piani è dato dal fatto che la criminalità organizzata, che quasi sempre gestisce questi traffici, ricorre alla corruzione per rendere più difficile alle autorità competenti l’individuazione di tali fenomeni.

4. L’integrazione oltre alla Direttiva: quale nesso tra l’anticorruzione con le due transizioni in corso?

Una breve considerazione può essere dedicata anche alla possibile integrazione tra l’anticorruzione e la doppia transizione, verde e digitale.

Perché, dunque, ragionare specificamente del nesso tra questa politica con le cd. “*twin transition*”? Le pubbliche amministrazioni, nell’adozione di un approccio integrato, sono in grado di prendersi cura dell’interesse generale in misura maggiore, Di conseguenza, le complessità derivanti dalle due transizioni si pongono come nuovi “compiti pubblici” e, quindi, come “qualità indefettibili”⁷⁸ che le amministrazioni devono assumere e realizzare. Tali compiti non possono prescindere dall’integrità del personale che, nell’adempire alle funzioni affidategli, orienta la propria attività verso la massima imparzialità ed efficienza amministrativa. Se infatti le politiche anticorruzione vengono intese, non solo come una garanzia per prevenire i fenomeni corruttivi, ma anche come la promozione di comportamenti affini alla buona amministrazione, è evidente che le regole di integrità assumono la funzione di componente imprescindibile anche per affrontare e gestire le esigenze legate alle due transizioni. L’integrità dell’amministrazione e del suo personale è un valore aggiunto per governare le decisioni e le azioni afferenti alle due rivoluzioni, ma soprattutto consente di interpretare meglio e in modo più concreto la funzione di cura in questi determinati ambiti⁷⁹, evitando un’implementazione basata sulla logica del mero adempimento di una politica che è stata imposta dalle fonti sovranazionali. Se è vero che la pubblica amministrazione è: «*la faccia del potere pubblico rivolta verso la società*»⁸⁰, è altresì vero che, nel trattare questi

⁷⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia dell’UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021- 2025, eur-lex.europa.eu, 2023.

⁷⁸ Questi concetti si devono all’idea di organizzazione amministrativa nella Costituzione evincibile in F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, 2018, pp. 83-85.

⁷⁹ Per un approfondimento del concetto di cura nell’ottica della PA si veda A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2024.

⁸⁰ Così S. CASSESE, *La riforma amministrativa nel quadro della riforma istituzionale*, in *Il Foro*, vol. 116, n. 5., 1993, p. 254.

nuovi fenomeni, essa deve certamente farlo con nuove competenze e soluzioni organizzative inedite, ma senza tuttavia trascurare la trasparenza e l'imparzialità delle proprie azioni e decisioni. È proprio la doverosità della pubblica amministrazione⁸¹, dalla quale l'integrità delle funzioni trae il suo fondamento giuridico, che legittima i bisogni ambientali e i diritti e principi digitali come manifestazioni che necessitano della scelta di azioni che vanno realizzate nel miglior modo possibile. L'approccio coordinato tra le due transizioni e la promozione dell'integrità impone due condizioni essenziali: considerare il baricentro di queste politiche dal punto di vista del dovere⁸²e, contestualmente, mettere le persone al centro delle due rivoluzioni⁸³.

Cercando di tirare le fila di questi richiami, si può dunque affermare che il collegamento tra il sistema di prevenzione della corruzione, la tutela dell'ambiente e la rivoluzione digitale è legittimato dal ruolo costituzionale dell'amministrazione⁸⁴ e dalla funzione che essa è chiamata a svolgere a cospetto della odierna complessità⁸⁵.

Un altro elemento che conferma la tesi di un coordinamento tra l'anticorruzione e le altre due politiche è rappresentato dagli investimenti per le competenze del personale previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Investimento 2.3). Se, infatti, il rafforzamento delle competenze del personale è considerato un investimento organizzativo necessario⁸⁶ che non prevede solo l'acquisizione di nuove competenze, ma anche e soprattutto una sinergica integrazione tra di esse, ne consegue che le competenze in materia di integrità⁸⁷ contribuiscono anche a sviluppare meglio quelle digitali e quelle per la tutela ambientale.

Infine, anche gli organismi internazionali stanno concentrando gran parte della loro attività in queste due macro-aree, le quali sono a loro volta suddivise in piani e strategie per il raggiungimento di una serie di risultati che hanno la duplice finalità di incoraggiare la creazione dello Stato digitale⁸⁸ e la promozione e la difesa dello Stato ecologico⁸⁹. Questi due "super traguardi" mettono alla prova i poteri pubblici e la

⁸¹ Diffusamente sulla doverosità della pubblica amministrazione F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2005.

⁸² Cfr. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, pp. 215-259.

⁸³ Per la Commissione Europea le persone sono al centro delle due transizioni. In merito a quella digitale, si veda Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni relativa alla definizione di una dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali, COM(2022) 27 final, 2022.

⁸⁴ Si veda, *ex multis*, U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Cedam, Padova, 1996.

⁸⁵ Il ruolo e le sfide del cambiamento per il settore pubblico è presente in C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1, 2021, pp. 15-39.

⁸⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri, *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, Roma, 2021, p. 7.

⁸⁷ Questo tipo di visione integrata tra le competenze di integrità e le altre si rinviene in OECD, *Recommendation of the Council on Public Integrity*, oecd.org, 2017.

⁸⁸ L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, Bologna, Il Mulino, 2023.

⁸⁹ F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, Giappichelli, 2023.

loro capacità di affrontare, sia dal punto di vista normativo che organizzativo, tali cambiamenti in modo efficace, favorendo soprattutto un approccio pianificato e strategico, ovvero globale. Le politiche anticorruzione si legano a questi due campi sia in modo diretto (Agenda Onu 2030), sia attraverso l'incrocio delle rispettive normative.

4.1. Anticorruzione, digitalizzazione e AI

Il collegamento tra gli strumenti digitali (in particolare l'Intelligenza Artificiale) e il campo della prevenzione della corruzione è un argomento ampiamente discusso in chiave interdisciplinare⁹⁰, in cui si considerano i rischi e i benefici derivanti da quelli che potrebbero essere definiti come i “*new anti-corruption tools*”. Questo nesso è persino visto nella prospettiva di un nuovo fenomeno burocratico, dato che la digitalizzazione propone un'inedita concezione dello spazio amministrativo e contribuisce a una maggiore apertura e trasparenza⁹¹, in particolare attraverso la transizione digitale⁹².

Dal punto di vista del diritto positivo, non vi è un chiaro riferimento normativo dal quale si possa evincere questa integrazione, ma senz'altro si possono ricavare alcuni elementi ponendo in relazione i due principali riferimenti: l'Artificial Intelligence Act⁹³ (AI Act) e la succitata proposta di direttiva europea.

L'AI Act si limita a un rapido riferimento alla buona amministrazione (*good administration*), senza affrontare il potenziale impiego di questi strumenti nel campo della corruzione. Il riferimento al concetto di buona amministrazione, già di per sé molto ampio e complesso⁹⁴, è limitato all'utilizzo dei sistemi IA nel settore della migrazione, dell'asilo e della gestione delle frontiere, con le possibili problematiche che ne derivano.

Si può pertanto affermare che in questo nuovo regolamento europeo non sono state sancite determinate

⁹⁰ N. KÖBIS, C. STARKE, I. RAHWAN, *The promise and perils of using artificial intelligence to fight corruption*, in *Nature Machine Intelligence*, vol. 4, n. 5, 2022, pp. 418-424; P. AARVIK, *Artificial Intelligence—a promising anti-corruption tool in development settings*, in *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, 2019, pp. 1-43; B. PONTI, A. CERRILLO-I-MARTÍNEZ, F. DI MASCIO, *Transparency, digitalization and corruption*, in E. CARLONI, M. GNALDI (a cura di), *Understanding and fighting corruption in Europe: From repression to prevention*, Cham: Springer International Publishing, 2022, pp. 97-126; F. ODILLA, *Bots against corruption: Exploring the benefits and limitations of AI-based anti-corruption technology*, in *Crime, Law and Social Change*, vol. 80, n. 4, 2023, pp. 353-396.

⁹¹ Cfr. A. VITTORIA, *Verso una burocrazia legale-digitale?*, in *Rivista di Digital Politics*, fasc. 1-2, 2022, pp. 139-146.

⁹² C. LINDSTEDT, D. NAURIN, *Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption*, in *International Political Science Review*, vol. 31, n. 3, 2010, pp. 301-322.

⁹³ European Parliament, Artificial Intelligence Act European Parliament legislative resolution of 13 March 2024 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union Legislative Acts (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)).

⁹⁴ Il concetto di buona amministrazione è stato declinato tante forme nell'ambito del PNRR, diffusamente su ciò si veda B. PONTI, *Le diverse declinazioni della Buona amministrazione nel PNRR*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2022, pp. 401-418; Secondo alcuni studiosi, il rapporto tra la buona amministrazione e il nuovo regolamento europeo escluderebbe una completa automazione del processo decisionale, così in J. PONCE SOLÉ, *Il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale, la discrezionalità amministrativa e la riserva di umanità*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2024, pp. 840-845.

disposizioni volte a favorire la prevenzione della corruzione e della cattiva amministrazione. Emerge quindi un orientamento che, ad oggi, sembra escludere, o quantomeno non considerare in modo esplicito, l'esercizio del potere digitale⁹⁵ nell'ambito dell'integrità organizzativa delle pubbliche amministrazioni. Il reclutamento e la formazione del cosiddetto «personale pubblico digitale⁹⁶» già in atto in quasi tutti gli ordinamenti nazionali, non include, né nella formazione né nelle singole dinamiche relative all'esercizio dell'attività amministrativa, tecniche e strumenti IA (e ICT più in generale) con le misure e le regole di prevenzione della corruzione.

La proposta di direttiva non prevede alcuna norma di collegamento, mentre la comunicazione del 2023 si limita ad affermare che la lotta alla corruzione si realizzerà sfruttando appieno il potenziale offerto dalla tecnologia digitale. Tuttavia, non si evince alcuna indicazione specifica sull'integrazione tra questi due settori, e lo stesso può essere detto di tutto il pacchetto anticorruzione europeo del 2022.

Svolgendo un'analisi comparativa con gli USA, si osserva che anche l'*Executive Order*⁹⁷ adottato dall'ormai ex Presidente degli Stati Uniti d'America J. Biden non prevede alcuna forma di integrazione tra la strategia per l'intelligenza artificiale e le politiche di lotta alla corruzione. Tuttavia, si riscontra una certa attenzione verso questo tema nell'attività dell'Agenzia governativa degli Stati Uniti per lo sviluppo internazionale (USAID), che, tra le altre cose, si occupa di individuare possibili soluzioni offerte dalle ICT e dall'intelligenza artificiale per il contrasto alla corruzione transnazionale⁹⁸.

A livello internazionale, invece, l'integrazione tra questi due piani è ampiamente affrontata, sebbene non in forma di atti normativi aventi carattere vincolante, bensì attraverso documenti e report. Se nella sfera europea il nesso tra i due settori è pressoché assente, lo stesso non si può dire dell'operato delle organizzazioni internazionali (l'OCSE su tutte), dove gli attori pubblici vengono finanche definiti “*integrity actors*”⁹⁹. Si tratta di funzionari impegnati nella lotta e prevenzione della corruzione che si avvalgono dell'intelligenza artificiale generativa. Inoltre, l'integrazione specifica tra la prevenzione amministrativa della corruzione e il ricorso alle ICT è presente, seppur in modo esiguo, in alcune strategie nazionali

⁹⁵ Il concetto di “potere digitale” come elemento centrale del costituzionalismo digitale si evince in O. POLLICINO, *Potere digitale*, in *Potere e Costituzione. Enciclopedia del diritto: i tematici*, Giuffrè, Milano, 2023.

⁹⁶ S. STACCA, *Potere algoritmico. Profili organizzativi del rapporto tra amministrazione e automazione*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2023, p. 385.

⁹⁷ *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, 30 ottobre, 2023.

⁹⁸ Cfr. USAID, *Countering Transnational Corruption State of Innovation Analysis*, in [usaid.org](https://www.usaid.org), 2022.

⁹⁹ OECD, *Generative AI for anti-corruption and integrity in Government. Taking stock of promise, perils and practice*, in [oecd.org](https://www.oecd.org), 2024.

anticorruzione, dove il loro impiego è previsto nei piani nazionali di integrità e anticorruzione¹⁰⁰, ma anche tra gli obiettivi sanciti in alcuni testi legislativi¹⁰¹.

Si segnala inoltre una recente raccomandazione dell'Ocse¹⁰² sui servizi amministrativi pubblici incentrati sulla persona, dove i principi di imparzialità e integrità, considerati essenziali per l'impiego delle tecnologie emergenti (in particolare l'IA), garantiscono sia la buona amministrazione che maggiori livelli di trasparenza, responsabilità e fiducia pubblica.

L'importanza di coordinare i due ambiti è emersa come uno dei temi centrali trattati al G20 dello scorso anno tenutosi in India, nella cui dichiarazione¹⁰³ viene riconosciuta alla trasformazione digitale un ruolo essenziale per il raggiungimento degli obiettivi di lotta alla corruzione.

L'orientamento che emerge da questi documenti fa sì che il personale della pubblica amministrazione adotti (ed integri) le metodologie innovative offerte dall'IA nelle procedure di analisi e gestione dei rischi di frode e della corruzione. Adattando questo indirizzo al sistema italiano, è proprio la fase preliminare di adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione (oggi assorbiti nel PIAO) che potrebbe beneficiare di un'opera di integrazione di questo tipo¹⁰⁴. Tuttavia, se si analizzano i piani integrati di attività e di organizzazione si può facilmente notare una scarsa integrazione tra questi piani, che si limitano, da un lato, ad inglobare le misure di prevenzione della corruzione e, dall'altro, quelle in ambito digitale. Lo stesso orientamento è evincibile nella Strategia italiana per l'intelligenza artificiale 2024-2026, nella quale non si trova nessun raccordo tra questo documento con le strategie di prevenzione della corruzione se non, anche in questo caso, si fa un rapido cenno alle linee guida per gli appalti pubblici nella pubblica amministrazione.

Anche il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione¹⁰⁵, che traccia la strategia italiana verso il “decennio digitale 2030”, non prevede alcun collegamento con la politica di prevenzione della

¹⁰⁰ Si veda *El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021* del Perù (Decreto Supremo n. 044-2018-pcm), dove all'azione 3.1 prevede l'uso delle tecnologie digitali per le pubbliche amministrazioni per rafforzare la trasparenza e l'*Anti-corruption Action Plan 2021-2025* in Estonia; Si segnala anche il piano adottato dall'Ucraina del National Agency on Corruption prevention, *Anti-corruption strategy for 2021-2025*, in nazk.gov.ua. In alcuni casi, le strategie nazionali prevedono l'adozione di apposite piattaforme digitali per la diffusione dell'integrità e la lotta alla corruzione, si veda il *National Anti-corruption Strategy 2024-2028* della Malesia. Alcune strategie prevedono espressamente l'integrazione tra la digitalizzazione e le misure anticorruzione come nel *National anti-corruption strategy 2020-2030* del Sud Africa. La strategia anticorruzione inglese stabilisce una serie di azioni in cui vi è una diretta collaborazione tra il dipartimento competente in materia digitale (*Government Digital Service*) e quelli in materia di lotta alla corruzione, si veda *United Kingdom anti-corruption strategy 2017-2022*.

¹⁰¹ Cfr. la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

¹⁰² OECD, *Recommendation of the Council on Human-Centred Public Administrative Services*, in legal-instruments.oecd.org, 2024.

¹⁰³ G20, *New Delhi Leaders' Declaration*, Nuova Delhi, India, 9-10 settembre 2023.

¹⁰⁴ 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*, vol. 4, n. 2, 2022, pp. 23-38.

¹⁰⁵ Si veda AGID, *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione Edizione 2024-2026*, 2023.

corruzione, sebbene in questo documento si sostenga l'importante raccordo tra il suddetto piano e i soggetti operanti nel sistema anticorruzione e in particolare con il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Lo stesso indirizzo si evince dal Piano Nazionale Anticorruzione 2024-26 e dal suo ultimo aggiornamento¹⁰⁶, i cui unici riferimenti alla digitalizzazione riguardano il settore degli appalti pubblici. Nonostante ciò, in alcuni piani di attività e organizzazione sono presenti alcune misure concrete, come la digitalizzazione delle comunicazioni con il RPCT e gli strumenti di supporto¹⁰⁷. Un contributo di primo piano verso l'integrazione è stato svolto dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che ha spesso auspicato, attraverso gli atti di sua competenza¹⁰⁸, l'effettivo collegamento tra le due politiche. Tra le varie cose, è anche merito dell'ANAC aver proposto una serie di suggerimenti sul tema della digitalizzazione nel passaggio dal vecchio codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016) al nuovo (d.lgs. n. 36/2023). Il ruolo dell'autorità non si limita alla gestione della piattaforma dei Contratti pubblici¹⁰⁹, ma comprende anche un'attività di assistenza. Infatti, l'autorità si è occupata della risoluzione dei problemi emersi nei primi mesi dall'avvio del processo di digitalizzazione, che ha portato alla diffusione di nuove funzionalità per agevolare il lavoro delle stazioni appaltanti.

Sempre nell'ordinamento italiano, il d.P.R. n. 81/2023¹¹⁰ ha introdotto alcune novità al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. n. 62/2013), che riguardano proprio l'utilizzo delle tecnologie informatiche (art. 11-*bis*) e dei mezzi di informazione e dei social media (art. 11-*ter*). Questo cambiamento, definito controverso in dottrina per le sue molteplici ricadute¹¹¹, non ha un impatto diretto sul tema dell'integrazione. Le nuove disposizioni prescrivono al personale come utilizzare gli strumenti informatici e gestire i social (propri e dell'amministrazione), ma non vi sono regole che riguardano l'impiego del digitale per finalità di prevenzione. In buona sostanza, le norme in questione vietano comportamenti che, se messi in atto, devierebbero dall'interesse generale, ma al tempo stesso, non promuovono comportamenti positivi che potrebbero favorire l'integrità attraverso il corretto utilizzo del digitale.

¹⁰⁶ ANAC, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2024-2026*, in anticorruzione.it, 2024; ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione Aggiornamento 2023 Delibera n. 605 del 19 dicembre 2023*, anticorruzione.it, 2024.

¹⁰⁷ Questa misura è prevista nel cronoprogramma delle misure di trasparenza e anticorruzione per il 2023 nel Piano della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁰⁸ Si rinvia a ANAC, *Relazione annuale 2023*, Camera dei Deputati. Roma, 14 maggio 2023, in anticorruzione.it.

¹⁰⁹ [Piattaforma dei contratti pubblici](#)

¹¹⁰ Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

¹¹¹ G. BANDELLONI, *Il diritto di critica alla prova dei social network*, in *Labour & Law Issues*, vol. 8, n. 2, 2022, pp. 1-21.

Attualmente, l'unico caso in cui lo strumento digitale viene espressamente previsto è quello relativo a uno dei settori più esposti alla corruzione, ovvero quello del procurement pubblico¹¹². Iò è vero sebbene sia ormai evidente una certa riduzione¹¹³ dell'influenza dell'anticorruzione sulla nuova normativa degli appalti. Infatti, il codice del 2023 ha segnato il passaggio, evidenziato in dottrina¹¹⁴, dal codice dell'anticorruzione al codice del risultato e della fiducia.

La digitalizzazione è considerata una delle misure di prevenzione della corruzione più efficaci, poiché favorisce trasparenza, tracciabilità e partecipazione e, più in generale, la legalità delle procedure di questo settore¹¹⁵.

La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita degli appalti pubblici (programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione) è quindi l'esempio più tangibile dell'integrazione tra i due settori, sancita a livello legislativo. L'attuazione di questo processo digitalizzato è essenziale non solo per garantire l'integrità e la trasparenza di queste procedure, ma anche per migliorare l'efficacia dell'intero ciclo. Inoltre, il collegamento tra le due politiche potrebbe essere esteso a tanti altri campi, dove in particolare l'IA contribuirebbe a perfezionare la contrattualistica pubblica. Si pensi alle cd. *red flags*¹¹⁶, ma più in generale alla scelta delle misure oggettive di prevenzione della corruzione ed alla misurazione stessa di questo fenomeno, che è già stata migliorata grazie alla *big data analytics*¹¹⁷.

L'integrazione tra la prevenzione della corruzione e l'ampio campo del digitale permette di raggiungere molteplici obiettivi che diversamente non potrebbero essere conseguiti o che potrebbero non essere soddisfatti allo stesso modo.

4.2. Anticorruzione e tutela dell'ambiente

Oggi più che mai, tutela dell'ambiente e pubblici poteri sono uniti in un rapporto di mutua necessità: il ruolo delle pubbliche amministrazioni è strategico per il perseguimento della rivoluzione ambientale¹¹⁸ e,

¹¹² Diffusamente sul tema si rinvia a G. FONDERICO (a cura di), *Trasparenza e prevenzione della corruzione nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2024.

¹¹³ Così E. CARLONI, *Verso il paradigma fiduciario? Il principio della fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici e le sue implicazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2024, p. 153.

¹¹⁴ M. RAMAJOLI, *I principi generali*, in C. CONTESSA e P. DEL VECCHIO, *Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo* (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 45-48

¹¹⁵ Cfr. Consiglio di Stato (2023), *Relazione agli articoli e allegati al Codice*, Roma.

¹¹⁶ F. SBICCA, *La misurazione del rischio di corruzione negli appalti*, in *Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, n. 3-4/2023, pp. 549-600.

¹¹⁷ M. FALCONE, *La big data analytics per conoscere, misurare e prevenire la corruzione*, in B. PONTI, M. GNALDI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 90-110.

¹¹⁸ In questi termini si veda A. BONOMO, *L'amministrazione di fronte alle nuove sfide della transizione ecologica*, in *Quaderni amministrativi*, n. 2, 2021, pp. 31-38.

al tempo stesso, è proprio affrontando la questione verde che la pubblica amministrazione può proiettarsi verso un effettivo ammodernamento sostenibile¹¹⁹.

L'integrazione della politica ambientale con le altre politiche si evince dall'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹²⁰, nonché da molte sentenze della Corte di Giustizia europea (CGUE) e dalla giurisprudenza amministrativa¹²¹. Tale orientamento è ulteriormente rafforzato, come affermato da autorevole dottrina¹²², dal concetto di sviluppo sostenibile, che viene a configurarsi come la convergenza di vari interessi verso un unico e grande obiettivo: il miglioramento della qualità della vita.

La politica ambientale e le strategie di lotta alla corruzione appartengono entrambe a due discipline basate sul rischio¹²³, anche se entrambe non si esauriscono esclusivamente nel conseguimento di detta funzione. Questa visione d'insieme delle due politiche, che hanno entrambe come fulcro la regolazione basata sul rischio (*risk-based*), conferma la necessità di integrazione tra i due ambiti per il comune soddisfacimento dell'effettività della funzione preventiva: in effetti, le due politiche hanno come scopo principale la prevenzione dell'insorgere di fenomeni corruttivi e di mala amministrazione l'una e la tutela e salvaguardia dell'ambiente l'altra.

La suddetta relazione fa riferimento a una serie di disposizioni di natura europea e internazionale. I settori coinvolti nella transizione verde e, in generale, i soggetti pubblici che operano nel campo della gestione ambientale appaiono al giorno d'oggi particolarmente esposti al rischio di corruzione¹²⁴. Il tema della transizione verde è particolarmente rilevante per la trasparenza e l'integrità del settore pubblico, poiché comporta rischi specifici legati alla realizzazione di questa strategia (criminalità ambientale¹²⁵, greenwashing, opacità nel rapporto tra pubblico e soggetti privati, cattura del regolatore).

¹¹⁹ Riflessioni analoghe si evincono in C. PIFFER, D. PORENA, N. BASIGLI, *Il debito sovrano degli Stati e delle pubbliche amministrazioni nel prisma della sostenibilità*, in *Ambientediritto.it*, n. 2, 2023, pp. 1-19.

¹²⁰ Art. 11 TFUE: Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

¹²¹ Si rinvia a M. C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, pp. 467-483.

¹²² G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 21; Sull'integrazione tra il concetto di ambiente e quello di sviluppo si rinvia a M. MONTEDURO, *Funzioni e organizzazioni amministrative: dall'antagonismo all'integrazione tra ambiente e sviluppo*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *Ambiente e Sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 61-78.

¹²³ Così M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2019, p. 762.

¹²⁴ Sul punto si rinvia L. TACCONI, D. A. WILLIAMS, *Corruption and anti-corruption in environmental and resource management*, in *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 45, n. 1, 2020, pp. 305-329.

¹²⁵ In merito alle minacce sulla criminalità ambientale si veda EUROPOL, *Environmental crime in the age of climate change: 2022 threat assessment*, in europol.europa.eu, 2022.

Se la succitata proposta di direttiva e il Green Deal europeo¹²⁶ non fanno alcun cenno all'integrazione tra i due piani, è in alcune specifiche normative che è possibile evincere alcuni punti di congiunzione. Ci si riferisce alla direttiva in materia di crimini ambientali¹²⁷, che individua la corruzione come un metodo che viene spesso adoperato dal crimine organizzato, per esempio per ottenere autorizzazioni rilasciate dalle autorità competenti. La corruzione, come il riciclaggio di denaro, è un elemento al quale bisogna prestare particolare attenzione nei procedimenti penali per reati ambientali. Inoltre, la corruzione è considerata particolarmente insidiosa in questo campo, dal momento che, alcuni reati ambientali vengono tollerati o sottovalutati dai funzionari pubblici proprio a causa del ricorso a forme di corruzione.

Lo stesso orientamento si evince a livello internazionale e in particolare nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), nel cui preambolo si afferma che gli Stati parte sono preoccupati della corruzione come fattore che compromette anche lo sviluppo sostenibile.

Inoltre, la Conferenza degli Stati parte (CoSP)¹²⁸, organo decisionale istituito ai sensi dell'art. 63 UNCAC, si occupa di verificare e promuovere l'attuazione della Convenzione del 2003. Anche in questo caso, si riconosce l'importanza del legame tra corruzione e crimini ambientali e si incoraggiano gli Stati a collaborare tra loro e a coordinarsi con le organizzazioni internazionali per affrontare questi fenomeni.

La crescente attenzione verso questo tema è altresì testimoniata dalla numerose attività di ricerca promosse dagli organismi che si occupano di lotta alla corruzione come l'UNODC¹²⁹. Questo approccio è particolarmente diffuso anche nell'area OCSE, dove i rischi connessi alla transizione verde sono trattati alla stregua di minacce per l'integrità del settore pubblico¹³⁰. La transizione verde pone i pubblici poteri e le pubbliche amministrazioni di fronte a sfide di portata epocale e anche l'integrità pubblica potrebbe essere sottoposta a una serie di rischi che si vanno a sommare ai tanti altri inerenti alla quotidiana attività amministrativa che i funzionari sono ormai abituati a trattare con le misure preventive.

Data la sua complessità e i tanti investimenti necessari, la transizione verde è considerata una politica che dovrebbe essere particolarmente connessa agli obiettivi anticorruzione, in particolare alle aree del

¹²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo delle Regioni. Il Green Deal europeo, COM(2019) 640 final, eur-lex.europa.eu, 2019.

¹²⁷ Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE.

¹²⁸ Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its eighth session, held in Abu Dhabi from 16 to 20 December 2019.

¹²⁹ Si veda in particolare UNODC, *Preventing and combating corruption as it relates to crimes that have an impact on the environment*, 2021.

¹³⁰ Cfr. OECD, *Anti-corruption and Integrity Outlook 2024*, in oecd.org, Paris, 2024.

conflitto di interessi e degli istituti che lo presidiano, nonché all'attività di lobbying, sebbene quest'ultima sia ancora priva di una disciplina organica¹³¹.

Gli Stati dovrebbero dunque garantire che le proprie infrastrutture pubbliche siano in grado di resistere alle minacce derivanti dalla transizione verde nel corso della sua implementazione. Ciò è innanzitutto giustificato dal fatto che i funzionari, anche in questo ambito, devono agire esclusivamente nell'interesse pubblico e non farsi condizionare da interessi secondari coinvolti, lecitamente o meno, nelle attività previste per la tutela dell'ambiente. Di conseguenza, si favorirebbe anche una politica ambientale non in mano a interessi più forti (industrie e multinazionali), promuovendo un'equa rappresentanza degli interessi ed evitando la pressione di quei gruppi che dispongono di risorse e reti più ampie per far prevalere le proprie pretese a scapito di quelle più piccole.

La questione della cattura degli interessi (*regulatory capture*¹³²) è molto rilevante in alcuni settori ambientali, come quello della silvicoltura e della pesca, dove le agenzie di regolamentazione possono essere influenzate dalle stesse attività industriali che dovrebbero controllare. Questo esempio è utile per comprendere perché l'integrazione tra politiche sia indispensabile per il settore pubblico e, a maggior ragione, in quei settori in cui gli interessi economici sono particolarmente esposti all'intreccio tra criminalità organizzata, industrie di settore, autorità di controllo e pubbliche amministrazioni.

Un ulteriore collegamento lo si può evincere dalla Comunicazione anticorruzione del 3 maggio 2023, nella quale si definisce la tutela dell'ambiente come un settore strategico in cui la lotta alla corruzione deve operare in ambito europeo.

Nonostante nel diritto primario europeo non ci siano richiami diretti a tale collegamento, le istituzioni europee stanno considerando sempre di più questo orientamento. In effetti, il presidente del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), M. Mrčela, ha recentemente parlato del collegamento esistente tra i reati ambientali e la corruzione, mettendo in risalto le particolari ripercussioni negative sui funzionari pubblici¹³³ e sottolineando l'importanza delle misure di prevenzione della corruzione anche per la transizione verde, dato che si tratta di un ambito nel quale vengono concentrate molte risorse. A tale riguardo, è stato raccomandato agli Stati membri di migliorare la trasparenza dei processi decisionali, in particolare quelli riguardanti il rilascio dei permessi e delle certificazioni ambientali, nonché le ispezioni ambientali.

¹³¹ Si veda Cass. pen., Sez. VI, Sent. 13 gennaio 2022, n. 1182. In questa sentenza, la Cassazione, nel pronunciarsi in merito al traffico di influenze illecite, ha posto in rilievo i limiti conseguenti alla mancanza di una disciplina vera e propria per l'attività di lobbying.

¹³² Sul tema si rinvia a S. A. SHAPIRO, *The complexity of regulatory capture: Diagnosis, causality, and remediation*, in *Roger Williams UL Rev.*, n. 17, 2012, pp. 101-172.

¹³³ Cfr. GRECO, *Anti-Corruption Day: Governments must fight environmental corruption*, in *coe.int*, 2023.

Relativamente al nesso tra i due campi, in Italia erano state introdotte alcune disposizioni in materia di ambiente all'art. 11-*quater* del codice di comportamento dei dipendenti pubblici¹³⁴, in conformità con le riforme e le azioni previste dalla Milestone MIC1-58¹³⁵ (“*Entrata in vigore degli atti giuridici per la riforma del pubblico impiego*”) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tuttavia, il Consiglio di Stato si è pronunciato con parere non favorevole (n. 90/2023)¹³⁶, esprimendo una serie di dubbi sulle disposizioni riguardanti il contenimento dei consumi energetici e delle risorse e dei materiali forniti dall'amministrazione, nonché quelle relative alla raccolta differenziata dei rifiuti. Nello specifico, i giudici amministrativi hanno sostenuto che, se approvato con la parte relativa alla tutela dell'ambiente, quello schema di decreto avrebbe introdotto nuove regole di condotta che sarebbero andate oltre a quanto previsto dall'art. 4 della legge n. 79 del 2022. Per queste ragioni, il testo definitivo del Regolamento del 2023 non include norme comportamentali "verdi".

Nonostante ciò, alcune pubbliche amministrazioni hanno introdotto ugualmente regole integrative in materia ambientale: alcuni codici di comportamento sanciscono specifiche condotte sull'impiego delle risorse energetiche¹³⁷, in altri codici queste disposizioni vengono ricomprese nella norma dedicata al comportamento in servizio¹³⁸, in altri ancora la tutela dell'ambiente è declinata come responsabilità sociale tra i principi¹³⁹ e, infine, in altri codici di amministrazione si fa riferimento diretto alla sostenibilità ambientale e vengono prescritte una serie di disposizioni¹⁴⁰. Particolarmente interessante è il caso di quei

¹³⁴ Nello schema di modifica l'art. 11-*quater* sanciva: «1. Il dipendente conforma la sua condotta sul luogo di lavoro al rispetto dell'ambiente e per contribuire agli obiettivi di riduzione del consumo energetico, della risorsa idrica e più in generale dei materiali e delle risorse fornite dall'amministrazione per l'assolvimento dei propri compiti, nonché per la riduzione dei rifiuti e per il loro riciclo, in piena aderenza alle direttive impartite dall'amministrazione di appartenenza. 2. Il dipendente utilizza gli arredi, il materiale, le attrezzature, gli strumenti tecnologici e, più in generale, qualsiasi risorsa messa a disposizione dall'amministrazione con scrupolo, cura e diligenza. 3. Ciascuna amministrazione, in relazione alla propria specificità e alle proprie caratteristiche, adotta linee di indirizzo comportamentali finalizzate a orientare la condotta dei propri dipendenti, in relazione al grado di responsabilità rivestito, al conseguimento di obiettivi di risparmio energetico, della risorsa idrica e dei materiali di consumo, nonché alla raccolta differenziata dei rifiuti».

¹³⁵ Questa milestone è già stata raggiunta.

¹³⁶ Cons. Stato, sez. atti norm., 19 gennaio 2023, n. 93.

¹³⁷ È il caso dell'art. 25 lett. g) del Codice di comportamento del Comune di Parma, che recita: «Il personale, in una prospettiva di economicità, efficienza ed efficacia, opera in modo da evitare sprechi ed inutili consumi di energia e materiali che ha a disposizione in ragione dell'ufficio svolto».

¹³⁸ È il caso degli artt. 2 lett. i) e 13 comma 8 del codice di Comportamento del Comune di Padova.

¹³⁹ Art. 3.1 lett. k) del codice di comportamento della Regione Emilia Romagna, che afferma: «tenere comportamenti coerenti con la propria funzione sociale, con la tutela dell'ambiente, con le responsabilità verso la comunità locale e le generazioni future».

¹⁴⁰ Si tratta dell'art. 13 comma 9 del Codice di comportamento del Comune di Milano, che recita: «ai fini del contenimento delle spese energetiche e della sostenibilità ambientale, il dipendente partecipa attivamente alla riduzione dei consumi dei materiali ed energetici, anche in attuazione di specifiche disposizioni emanate dall'Amministrazione, ponendo in essere attenzione ad un uso quotidiano orientato all'efficienza energetica, provvedendo ad esempio, al termine del servizio o durante le pause, allo spegnimento delle luci del proprio ufficio e a disattivare i dispositivi elettronici, fatte salve eventuali diverse esigenze tecnologiche. Assicura inoltre l'attuazione delle regole interne previste per la raccolta differenziata».

codici di amministrazione che adottano norme ad hoc per il rispetto dell'ambiente, all'interno delle quali sono elencati svariati comportamenti "eco-responsabili"¹⁴¹.

Un aspetto che con molta probabilità diverrà oggetto di particolari riflessioni è quello della responsabilità conseguente alla violazione delle regole di condotta in ambito ambientale. È ormai noto che la responsabilità disciplinare è impiegata in modo inadeguato per la violazione dei codici di comportamento, per una serie di motivi. Molti codici non individuano le sanzioni disciplinari per le singole infrazioni e ciò rappresenta un ulteriore aspetto problematico per la violazione di queste disposizioni. Il rischio è quello che, come per tante altre sanzioni del pubblico impiego, anche quelle "green" potrebbero essere scaricate, a seconda della titolarità del potere disciplinare¹⁴², sul responsabile della struttura o sull'ufficio procedimenti disciplinari e che, dato il vuoto normativo, questi non siano in grado di pronunciarsi a causa della mancanza di riferimenti chiari o, addirittura, per inerzia¹⁴³. Alla luce degli elementi appena richiamati, si può affermare che il comportamento dei funzionari pubblici contrario alle eventuali norme in materia ambientale aziona difficilmente la responsabilità disciplinare, diversamente dal caso in cui le violazioni diano luogo ad altre forme di responsabilità.

Nel settore privato, invece, emerge un collegamento tra la tutela dell'ambiente e la responsabilità da reato degli enti (d.lgs. n. 231/2001¹⁴⁴) per gli illeciti ambientali¹⁴⁵. In particolare, gli enti privati adottano già un sistema di gestione integrata (SGI) ambiente e sicurezza, con l'obiettivo di evitare la sovrapposizione delle procedure, creare collaborazione tra le diverse fasi gestionali e per inserire gli obblighi che gravano su

¹⁴¹ Si segnala su tutti l'art. 21 (Rispetto dell'ambiente) del codice di comportamento dell'Azienda U.L.S.S. 5 Polesana, che sancisce: «1. Il dipendente tenendo sempre presente l'interesse collettivo al risparmio delle risorse pubbliche, delle fonti di energia e delle risorse naturali oltre che il proprio benessere individuale, è tenuto all'adozione di comportamenti eco-responsabili, in particolare per quanto concerne: a. - utilizzo corretto e senza sprechi dell'energia; b. - utilizzo corretto e senza sprechi dell'acqua; c. - smaltimento differenziato dei rifiuti sanitari e non sanitari; d. - risparmio della carta e dei toner. 2. Nello specifico si illustrano a titolo indicativo e non esaustivo alcuni comportamenti da tenere: a. spegnere gli apparecchi elettronici (computer, monitor, fotocopiatrice ecc.) al termine della giornata lavorativa e staccarli dalla presa in caso di assenza per un periodo superiore ai tre giorni; b. spegnere le luci artificiali quando quella naturale è già sufficiente; c. spegnere le luci quando si esce dall'ufficio e dagli ambienti comuni (bagno, archivi, magazzini, sale riunioni ecc.); d. non stampare inutilmente i documenti, in particolare quando sono in fase di lavorazione, utilizzando gli accorgimenti necessari per il risparmio di carta e inchiostro: impostare come predefinita la funzione di stampa a fronte retro e più pagine in un foglio; privilegiare la stampa in bianco e nero ed a bassa risoluzione; recuperare i fogli stampati da buttare utilizzandoli come carta da riciclo; e. mantenere negli uffici una temperatura non troppo elevata d'inverno né troppo bassa d'estate e non riscaldare o raffreddare le stanze che restano vuote (es. sale riunioni) mantenendo le finestre dell'ufficio chiuse in caso di condizionatore o riscaldamento accesi, in modo da evitare dispersioni; Azienda Ulss 5 Polesana – Codice di comportamento 2023 f. differenziare i rifiuti prodotti e consentirne una gestione corretta finalizzata al recupero e al riciclo. 3. Il dipendente utilizza con accuratezza gli arredi, il materiale, le attrezzature, gli strumenti tecnologici e, più in generale, qualsiasi risorsa messa a disposizione dall'Azienda».

¹⁴² Si veda l'art.13 del d.lgs. n. 75/2017.

¹⁴³ Sul tema si veda V. TENORE, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego nella giurisprudenza del G.O. e nei referti della Corte dei Conti*, Epc Libri, Roma, 2007.

¹⁴⁴ Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.

¹⁴⁵ Corte di cassazione, sentenza n. 27148 del 2023.

questi soggetti in una visione organica. Questo approccio sistemico di gestione prevede l'integrazione tra sicurezza, ambiente e prevenzione della corruzione per considerare le interazioni tra i processi in modo congiunto¹⁴⁶. In molti casi, gli strumenti e le misure riguardanti diverse normative vengono collegati tra loro: nel caso di ambiente e prevenzione della corruzione, si tratta della certificazione ISO 14001 per la politica ambientale e dell'ISO 37001 per i "sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione".

Attualmente, quindi, l'integrazione tra l'anticorruzione e la tutela dell'ambiente è principalmente di tipo repressivo e si riscontra maggiormente nel settore privato. Se si escludono le norme di condotta adottate da alcuni codici integrativi, il collegamento più diffuso è quello finalizzato alla lotta contro i crimini ambientali che includono casi di corruzione.

5. *Eventus docet?* La nuova disciplina europea e l'integrazione come l'ennesimo (forse ultimo) tentativo di rendere l'anticorruzione efficace

Gli errori e i limiti emersi dalle strategie di queste politiche, le cui cause sono ormai chiare, impongono un deciso intervento sia sul piano legislativo che su quello dell'attuazione.

La proposta di direttiva europea potrebbe essere l'occasione giusta per "riaccendere i riflettori" sulle politiche anticorruzione. Certo, il contenuto della proposta, sebbene di notevole portata, si discosta visibilmente dalla posizione iniziale, che è stata assunta all'indomani dell'adozione del pacchetto europeo contro la corruzione. Se in una prima fase sembrava prevalere la volontà di fare della prevenzione della corruzione il fulcro dell'atto, il testo attualmente al vaglio della procedura legislativa ordinaria è chiaramente indirizzato verso un rafforzamento dell'approccio penalistico e dei reati di corruzione.

Occorre però sottolineare che le norme dedicate alla prevenzione, seppure poche e dal contenuto non troppo esaustivo, sono presenti e possono rappresentare comunque un traguardo soddisfacente. Come accaduto in seguito all'adozione della Convenzione UNCAC del 2003, anche la direttiva europea richiederà l'opera di dettaglio degli Stati nazionali, che sono chiamati ad andare oltre il contenuto minimo delle disposizioni.

È proprio in questo modo che le legislazioni nazionali possono affrontare efficacemente le sfide future, in particolare il tema dell'integrazione.

Il ridimensionamento delle strategie anticorruzione nel settore pubblico, a partire dal loro impianto complessivo, trova nell'integrazione con le altre politiche una strada concreta, ma disseminata di tanti ostacoli. Se, infatti, gli organismi internazionali e l'Unione Europea stanno ormai virando con decisione

¹⁴⁶ Si veda, a mero titolo d'esempio, il sistema di gestione integrato adottato da Atlante S.C.p.A., Società Consortile per Azioni del Gruppo Atlante, è una realtà che riunisce alcune imprese italiane che operano nel settore dei lavori, del facility management e dell'ingegneria.

verso questo orizzonte, è anche vero che permangono una serie di dubbi sulla concreta possibilità che questo nuovo paradigma possa tradursi in modo effettivo e nel breve termine.

In primo luogo, la direttiva ha già sollevato, ancor prima della sua adozione, una serie di critiche politiche riguardo al suo contenuto e agli elementi innovativi che gli ordinamenti nazionali dovrebbero recepire. Ad oggi, persiste infatti una certa dose di scetticismo sul fatto che questa direttiva possa realmente armonizzare le legislazioni nazionali in materia di lotta e prevenzione della corruzione, data la disomogeneità dei framework nazionali. Non si può certo parlare di uniformità dei modelli anticorruzione¹⁴⁷, sebbene, come detto, il recepimento formale delle Convenzioni e degli altri documenti sovranazionali sia avvenuto pressoché dovunque; tuttavia, non si può dire la stessa cosa per il recepimento sostanziale di queste politiche. In effetti, i tre pilastri principali di un sistema anticorruzione (autorità/agenzia anticorruzione; prevenzione amministrativa; regole di condotta, responsabilità e controlli) non sono presenti allo stesso modo negli ordinamenti dei paesi OCSE, inclusi i 27 Stati membri dell'Unione Europea.

Senza ombra di dubbio, l'integrazione potrebbe contribuire a rendere le strategie di prevenzione della corruzione più efficaci e incisive e a ridurre il gap esistente tra i paesi che sono maggiormente “*integrity-oriented*” e gli altri. Tuttavia, affinché ciò si verifichi, non è sufficiente che la direttiva venga adottata e che, successivamente, i paesi la recepiscano. Questo costituisce l'ovvio punto di partenza, dal quale però dovrebbe derivare un'attuazione che sia priva di compromessi al ribasso.

Resta infatti da capire se ci saranno le reali intenzioni politiche, soprattutto a livello nazionale, di dare corpo e sostanza a questa nuova normativa europea e se, soprattutto, da ciò ne conseguirà un vero cambiamento culturale, basato sull'idea che queste politiche rappresentano un fattore imprescindibile e necessario per la qualità delle pubbliche amministrazioni e, di conseguenza, per gli ordinamenti democratici.

Per quanto riguarda il sistema italiano¹⁴⁸, è ormai da diversi anni (2018-oggi) che si sta assistendo ad un calo di attenzione verso l'anticorruzione, come si evince dal ridotto peso dei piani anticorruzione causato dal Piao, dal ridimensionamento al ribasso del ruolo di Anac in alcuni settori¹⁴⁹, dalla disciplina della contrattualistica pubblica orientata a senso unico verso il principio del risultato e dalla posizione critica

¹⁴⁷ Per una panoramica comparativa degli standard comuni e delle caratteristiche principali delle istituzioni anticorruzione, si veda OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, 2013.

¹⁴⁸ Per una panoramica sul sistema italiano si veda R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020.

¹⁴⁹ Ci si riferisce in particolare ad un'ordinanza della Cassazione nella quale si afferma che l'Autorità nazionale anticorruzione non può applicare le sanzioni per il mancato aggiornamento dei piani come se si trattasse della mancata adozione. Si veda Ordinanza Corte di cassazione 10 ottobre 2023, n. 28344.

del gli indirizzi del Governo attuale circa la direttiva europea anticorruzione; la depenalizzazione dell'abuso di ufficio; l'ennesimo sbilanciamento del pendolo riformatore¹⁵⁰ tra buon andamento e imparzialità a favore del primo. Proprio quest'ultimo elemento, che ha rappresentato la quintessenza del sistema amministrativo italiano, si presenta, per l'ennesima volta, come il fattore principale che spiega le ragioni dell'attuale disinvestimento verso la promozione dell'integrità delle pubbliche amministrazioni. È infatti evidente che, a partire dal nuovo codice degli appalti, si sta assistendo a una dolorosa separazione, o per meglio dire una vera e propria rottura, della diade¹⁵¹ tra buon andamento e imparzialità¹⁵².

Sulla base di quanto appena detto, si producono una serie di effetti negativi sia sulle riforme amministrative del prossimo futuro che sul conseguimento degli obiettivi legati alle due transizioni. A prescindere dal recepimento della direttiva, se l'Italia continuerà a considerare i principi dell'art. 97 comma 2 Cost. in una prospettiva dicotomica e non uniti in endiadi¹⁵³, come peraltro è stato recentemente ricordato anche dal giudice amministrativo¹⁵⁴, ci si chiede come si potrà mai sperare di rafforzare questa politica e, addirittura, di coordinarla con le strategie di altre politiche. Oggi, più che mai, è fondamentale conciliare legalità-imparzialità e legalità-buon andamento¹⁵⁵ in una prospettiva organica dell'adempimento delle funzioni. Sostenere ciò non significa guardare all'amministrazione del passato, ma al futuro, con la consapevolezza che le sfide e i cambiamenti odierni non richiedono una riduzione del ruolo costituzionale dell'amministrazione, ma un suo deciso rafforzamento.

Già nel 2009, il Greco¹⁵⁶ aveva richiamato l'Italia per l'assenza di un programma coordinato in materia anticorruzione. Oggi, tuttavia, questo problema assume maggiore rilevanza per i motivi sopradetti, nonostante il sistema italiano sia stato considerato come una *best practice* a livello internazionale.

¹⁵⁰ L'oscillazione incessante del pendolo riformatore è presente in G. GARDINI, *La dirigenza locale in bilico tra uniformità e specialità. Una riflessione alla luce della proposta di riforma Madia*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1, 2016, pp. 157-174.

¹⁵¹ A. SANDULLI, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2024, pp. 355-363.

¹⁵² Cfr. D. CAPOTORTO, *I rischi di derive autoritarie nell'interpretazione del principio del risultato e l'indissolubilità del matrimonio tra buon andamento e imparzialità dell'amministrazione*, in *Federalismi*, n. 14, 2023, pp. 53-60.

¹⁵³ Corte Cost. Sent. n. 333 del 1993.

¹⁵⁴ Molto interessante è una recente sentenza del Consiglio di Stato nella quale si afferma quanto segue: «L'importanza del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardata ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato d. lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad "ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo", facendo "transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili». Consiglio di Stato, sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866.

¹⁵⁵ Queste due declinazioni della legalità sono state teorizzate in relazione ai principi che presiedono l'organizzazione amministrativa, si veda in tal senso G. PASTORI, *La burocrazia*, Cedam, Padova, 1967, pp. 104-109.

¹⁵⁶ GRECO, *Joint First and Second Round Evaluation Compliance Report on Italy*, in *coe.int*, 2011.

L'accorpamento della disciplina del settore privato a quello pubblico, la presenza di alcune norme a carattere penale (in particolare l'abuso di ufficio) e di regole in materia di corruzione transfrontaliera sono solo alcune delle discipline che, se la direttiva verrà adottata, imporranno all'Italia di adeguare la propria legislazione al nuovo quadro europeo anticorruzione.

Parallelamente a queste dinamiche, un aspetto che potrebbe incidere sul sistema italiano è legato alle scelte che si stanno concretizzando in questo settore. Se, da un lato, si assiste a un indebolimento di alcuni reati che puniscono quelle condotte che, sebbene non direttamente definibili come corruzione, minacciano l'integrità delle funzioni e la fragilità di alcuni strumenti come l'istituto del *whistleblowing*¹⁵⁷, dall'altro lato, questa lacuna potrebbe essere colmata attraverso un re-investimento nella prevenzione amministrativa della corruzione.

Questo possibile cambio di rotta è evidente nella linea tracciata dall'attuale Ministro della Giustizia C. Nordio, che in occasione delle modifiche operate al codice penale nel 2023, ha affermato che l'insieme organico dei rimedi preventivi consente di assicurare una tutela completa degli interessi pubblici senza arretramenti¹⁵⁸.

In conclusione, l'integrazione tra l'anticorruzione e le due transizioni è legata, oltre alle dinamiche sopra accennate, al tipo di approccio che gli Stati adotteranno nei prossimi anni e al modo in cui tenteranno di risolvere alcuni problemi legati alle politiche digitali, come il *digital divide*, l'interoperabilità tra le banche dati, le sfide algoritmiche e la scelta del tipo approccio IA per le PA. La digitalizzazione degli Stati è ormai inevitabile, ma affinché possa diventare uno strumento anticorruzione, dipenderà dal tipo di investimenti, culturali e materiali, che verranno sostenuti in questo campo.

La scarsità di risorse dedicate al settore pubblico negli ultimi anni ha prodotto, soprattutto a partire dall'austerità, un evidente impoverimento delle pubbliche amministrazioni¹⁵⁹ (e in particolare del personale) e un ampliamento del divario tra queste e quelle di altri Stati in cui, viceversa, si è investito a sufficienza. Pertanto, allo stato attuale, non è affatto certo che verranno impiegate risorse, strategie e attenzioni per sviluppare una strategia anticorruzione digitalizzata. Tuttavia, ciò appare oltremodo necessario, come confermato da alcuni studi recenti, che mostrano come gli strumenti digitali si rivelino

¹⁵⁷ Alcuni limiti e problemi applicativi di questo strumento di denuncia sono stati recentemente evidenziati in Cass. civ., Sez. lavoro, Sent., 27/06/2024, n. 17715.

¹⁵⁸ Relazione al d.d.l. n. 808, del 2023, del Ministro della giustizia (Nordio) e dal Ministro della difesa (Crosetto), recante Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare, Atti parlamentari, Senato della Repubblica, p. 3.

¹⁵⁹ A tal proposito si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Big data, decisioni amministrative e "povertà" di risorse della pubblica amministrazione*, in *Munus - rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 2, 2020, pp. 367-387.

un fattore di successo nella lotta alla corruzione, soprattutto negli Stati membri UE, dove gli investimenti in questo senso si sono dimostrati fruttuosi¹⁶⁰.

L'investimento su questi strumenti nel settore anticorruzione è dato anche dai vari tipi di integrazione con le altre politiche previste dalla direttiva anticorruzione, con particolare riguardo a quegli ambiti in cui potrebbero verificarsi, e in parte si sono già verificati, episodi di minaccia alla sicurezza informativa (*cybersecurity*¹⁶¹), anche mediante il ricorso a pratiche di corruzione che coinvolgono funzionari pubblici.

Il collegamento con la transizione ambientale sembra più facilmente realizzabile, se non addirittura inevitabile, dal momento che le due politiche convergono verso la stessa direzione (vedi *infra*) e si sostengono a vicenda per prevenire gli effetti indesiderati per le pubbliche amministrazioni e, cosa ancora più importante, per garantire la sostenibilità delle società future. La trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione favoriscono la diffusione di una cultura amministrativa che sia attenta e promotrice delle azioni legate alla rivoluzione ambientale. Le possibili forme di integrazione sono numerose: si possono citare il collegamento dei rispettivi piani in fase di adozione delle misure dei due settori, l'introduzione di norme di condotta nei codici di comportamento integrativi, la collaborazione tra i soggetti che si occupano delle due politiche e la formazione e l'informazione del personale sui temi che interessano entrambe le politiche.

Il *trait d'union* fra l'anticorruzione e le due transizioni chiama in causa un ruolo forte, moderno e, se vogliamo, ambizioso delle pubbliche amministrazioni in particolare e del diritto pubblico in generale¹⁶².

È proprio per questo motivo che si avverte l'esigenza di pubbliche amministrazioni che continuino ad avere un rapporto diretto con la Costituzione¹⁶³ e che, quindi, valorizzino l'integrità delle funzioni

¹⁶⁰ In uno studio del 2022, sono stati presentati dei risultati che dimostrano una significativa riduzione della corruzione negli Stati dell'UE grazie alla digitalizzazione ed all'aumento del grado di accessibilità delle istituzioni delle amministrazioni di questi Stati. Si veda A. ADRONICEANU, I. GEORGESCU, J. KINNUNEN, *Public administration digitalization and corruption in the Eu Member States. A comparative and correlative research analysis*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. 65, 2022, pp. 5–22.

¹⁶¹ Il tema della *cybersecurity* è un problema geopolitico e proprio per questa ragione l'Unione Europea ha adottato diversi provvedimenti. In merito a ciò si veda C. NOVELLI, F. CASOLARI, P. HACKER, G. SPEDICATO, L. FLORIDI, *Generative AI in EU law: Liability, privacy, intellectual property, and cybersecurity*, in *Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice*, 2024, pp. 12-13. Relativamente alla relazione tra questo ambito e l'attività dei funzionari si veda B. PONTI, *Il rapporto tra cybersecurity e tutela dei dati personali: sinergie, bilanciamenti e parallelismi*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2024, pp. 1-10; L. PREVITI, (2022), *Pubblici poteri e cybersecurity: il lungo cammino verso un approccio collaborativo alla gestione del rischio informatico*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2022, pp. 65-93; S. ROSSA, *Cyber attacchi e incidenti nella Pubblica Amministrazione, fra organizzazione amministrativa e condotta del funzionario*, in *Vergentis. Revista de Investigación de la Cátedra Internacional conjunta Inocencio III*, n. 17, 2023, pp. 161-175.

¹⁶² In questa prospettiva si rinvia a B. TONOLETTI, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1, 2021, pp. 37-51.

¹⁶³ Questa visione trae ispirazione dalla prospettiva costituzionale dell'amministrazione, sostenuta da autorevole dottrina. Si veda, *ex multis*, F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Cedam, Padova, 1996.



amministrative come requisito indispensabile per la cura concreta di tutti gli interessi e, a maggior ragione, di quelli posti in essere dalle due transizioni.

La capacità dei pubblici poteri di affrontare le transizioni attuali, nonché l'integrazione tra queste e l'ambito dell'anticorruzione, passa anche e soprattutto da un netto cambiamento del paradigma pubblico vigente.