

Dall'anticorruzione alla promozione dell'integrità.  
Il necessario cambio di paradigma per le pubbliche amministrazioni  
tra esigenze di efficienza e garanzie di imparzialità

di Francesco Merenda\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'integrità delle funzioni pubbliche. – 3. Un tentativo di definizione del principio di integrità e la distinzione da quello di imparzialità. – 4. Il sistema italiano della prevenzione della corruzione fra processi di disgregazione e “sussulti di resistenza”. Quale spazio per l'integrità? – 5. L'indirizzo delle recenti riforme e la necessità di un approccio imperniato sull'integrità.

1. *Introduzione*

La condizione di fragilità dei regimi democratici e delle conseguenti trasformazioni in atto rappresenta una tematica ampiamente discussa negli ultimi tempi<sup>1</sup>. Si evince una particolare attenzione alle procedure decisionali e alla partecipazione dei cittadini ai processi di formazione e implementazione delle politiche pubbliche.

Un ambito di notevole rilevanza, in cui le dinamiche menzionate si manifestano con particolare intensità, è certamente quello della prevenzione della corruzione e della promozione dell'integrità del settore pubblico.

L'importanza di questo settore è evidente sia a livello nazionale che internazionale, e l'inedito sviluppo di queste strategie con modelli *bottom-up* ne caratterizza l'unicità, rendendolo meritevole di un'analisi approfondita.

L'integrità delle funzioni pubbliche rappresenta un tema centrale, sia per l'importanza che ha acquisito nel diritto positivo degli ordinamenti giuridici, sia per il collegamento stretto con le politiche di prevenzione della corruzione. L'interesse verso tale tematica si rivela fondamentale per una comprensione approfondita di alcuni fenomeni che interessano le democrazie e la capacità di tenuta dei sistemi pubblici.

Di seguito, si tenta di comprendere meglio il valore dell'integrità pubblica e si prova a ragionare sul sistema anticorruzione italiano sulla base dei

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Perugia.

<sup>1</sup> A. LAMBERTI, *Democrazia e Costituzione: attualità, disfunzioni, prospettive*, in *Diritti Fondamentali*, 2024, 2, 38-65.

recenti indirizzi riformistici.

L'impianto italiano continua ad essere uno dei modelli maggiormente conformi all'integrità, intesa come sintesi delle esigenze di efficienza e garanzie di imparzialità? Oppure le tendenze di riforma degli ultimi anni hanno attenuato tale connotazione?

## 2. *L'integrità delle funzioni pubbliche*

Il concetto di integrità ha una connotazione complessa, che evoca immediatamente la sfera dei valori e della morale. In senso comune, il termine viene usato per definire qualcuno o qualcosa che conserva intatta la propria natura originaria. La moralità assume la funzione di prerequisito per l'integrità e consiste nella sottoposizione volontaria di una persona a determinati valori morali che gli fanno da guida. Integrità personale e valore morale entrano in una relazione nella quale si implicano a vicenda<sup>2</sup>. Secondo questa visione, l'integrità assume il ruolo di meccanismo comportamentale di congruenza.

Alla pari di tanti altri concetti, anche quello di integrità ha assunto, nel tempo, un valore che, in parte, richiama altri, come quello di imparzialità, onestà, probità e rettitudine; per un altro verso, invece, esso ha assunto l'accezione di principio e/o concetto giuridico<sup>3</sup> che funge da valore di riferimento per le condotte di coloro i quali lavorano nel settore pubblico. Ne deriva una chiara differenza tra l'integrità individuale, spontanea e autoimposta, da quella del funzionario pubblico<sup>4</sup>. Da questa duplice accezione è possibile distinguere l'integrità personale da quella pubblica (*public integrity*)<sup>5</sup>. In quest'ultimo caso, l'integrità non si esaurisce nelle caratteristiche personali di un funzionario, bensì subentrano regole e strumenti dell'organizzazione che ne determinano i caratteri.

La regolazione di questo ambito non è uniforme in tutti gli ordinamenti giuridici: in alcuni contesti si predilige un modello orientato ai valori (*value-based*), basato su metodi di formazione e di diffusione della cultura dell'integrità,

<sup>2</sup> R. C. PRUST, *Personal Integrity and Moral Value*, in *The Personalist Forum*, 1996, 2.

<sup>3</sup> Sul tema si rinvia a G. ROSSI, *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Diritto pubblico*, 2004, 1, 1-18.

<sup>4</sup> F. SIX, L. HUBERTS, *Judging a public official's integrity*, in *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, a cura di L. HUBERTS, J. MAESSCHALK, C. L. JURKIEWICZ, Cheltenham, 2008.

<sup>5</sup> P. J. DOBEL, *Public integrity*, Baltimore, 1999.

mentre in altri si opta per un modello basato sulle regole (*rule-based*), con l'adozione di specifiche norme per la promozione dell'integrità. In alcuni casi, tuttavia, sono presenti modelli misti e in altri ancora le regole di integrità sono parte integrante della normativa sulla prevenzione della corruzione<sup>6</sup>.

Sulla base di quanto detto finora, l'integrità può essere definita come la qualità di agire in conformità o in armonia con i valori morali, le norme e le regole. Nonostante ciò, la questione definitoria presenta una complessità maggiore, in quanto questo principio è rilevante sia nella sfera privata che in quella pubblica e riguarda, quindi, sia la dimensione individuale che collettiva degli individui.

Nel corso degli anni, numerosi studiosi hanno fornito definizioni più dettagliate di tale concetto, illustrandone la relazione con altri valori e principi. Proprio il richiamo ad altri concetti fa dell'integrità qualcosa di diverso, ossia qualcosa che non possiamo cogliere direttamente e che, per questa ragione, cerchiamo di comprendere ricorrendo ad altri valori<sup>7</sup>.

La presenza dell'integrità negli ordinamenti giuridici ha contribuito allo sviluppo di una vasta letteratura scientifica di taglio interdisciplinare che, progressivamente, ha portato alla formazione di una tematica di ricerca autonoma e, al contempo, all'elaborazione di teorie talvolta in contrasto le une con le altre. Attualmente, però, il tema è poco approfondito dalla letteratura giuridica. Questa prospettiva si presenta, infatti, come un interessante oggetto di studio, considerando l'ampia espansione del principio nel diritto positivo, tanto a livello nazionale quanto internazionale.

Seppur non subitaneo, il processo di sviluppo dell'integrità ha comportato un vero e proprio passaggio da uno spazio metagiuridico a quello giuridico vero e proprio, con la conseguente evoluzione in principio regolatore di buona condotta dei funzionari pubblici nonché fulcro della buona gestione del settore pubblico.

L'elaborazione di tale principio si deve anche al succedersi di alcune fasi riformistiche che hanno significativamente caratterizzato l'intero settore pubblico: si tratta di una serie di processi che si sono realizzati mediante la diffusione di alcuni concetti-chiave come quello di buona amministrazione<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> R. STAPENHURST, S. J. KPUNDEH, *Curbing corruption: Toward a model for building national integrity*, World Bank Publications, 1999.

<sup>7</sup> G. TAYLOR, R. GAITA, *Integrity*, in *Proceedings of the Aristotelian Society*, Supplementary Volumes, 1981, 55, 148.

<sup>8</sup> Si veda in tal senso L. AZOULAI, *Le principe de bonne administration*, in *Droit administratif européen*, a cura di J. B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Bruxelles, 2007; R. BOUSTA,

nel diritto pubblico e più recentemente del concetto di “*good governance*” in ambito internazionale, dai quali ne è derivata una messa in discussione della concettualizzazione tradizionale del settore pubblico<sup>9</sup> e di conseguenza anche dei suoi valori e principi fondanti.

Oggi giorno, il principio di integrità può essere considerato uno dei più rilevanti del settore pubblico, che presenta una natura molteplice: può essere inteso sia in relazione al singolo funzionario che lavora in una pubblica amministrazione, sia in relazione alla dimensione collettiva, ovvero a quella istituzionale e organizzativa (organismo, ufficio).

È innegabile che il tema dell’integrità pubblica si sia imposto con forza all’attenzione delle agende politiche degli Stati a livello internazionale, seppur con alcune differenze relative alla sua collocazione nell’ambito delle fonti del diritto interno, agli strumenti e alle strategie scelte per la sua implementazione e, in particolare, al grado di collegamento con la politica di prevenzione della corruzione.

Fin dalla sua origine, l’espansione di questo principio si è concretizzata mediante la promulgazione di regole, raccomandazioni e buone pratiche indirizzate a tutto il personale operante nel settore pubblico.

### 3. *Un tentativo di definizione del principio e la distinzione da quello di imparzialità*

L’integrità è un principio che deve essere inquadrato attraverso la conoscenza delle diverse definizioni<sup>10</sup> ad esso attribuite. La maggiore difficoltà è proprio quella di stabilire quali sono gli elementi essenziali che servono a tratteggiare il perimetro dentro al quale si muove questo principio<sup>11</sup>.

---

*Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, 2010; B. ROTHSTEIN, *Good Governance*, in *The Oxford Handbook of Governance*, a cura di D. LEVI-FAUR, Oxford, 2012; J. PONCE SOLÈ, *Deber de una buena administración y derecho al procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, 2001; L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?* Milano, 2009.

<sup>9</sup> Così B. G. PETERS, J. PIERRE, *Governance without Government? Rethinking Public Administration*, in *Journal of Public Administration. Research and theory*, 1998, 8, 223.

<sup>10</sup> In tal senso L. McFALL, *Integrity*, Chicago, 1987.

<sup>11</sup> La dottrina ha espresso diverse preoccupazioni riguardo a due aspetti principali: l’incompletezza della ricerca sull’integrità e la mancanza di chiarezza concettuale. Inoltre, sono state sollevate questioni relative all’assenza di misure solide per determinare una varietà di misure preventive e gestionali che non siano controproducenti. In tale contesto, si vedano i seguenti riferimenti M. E. PALANSKY, F. Y. YAMMARINO, *Integrity and*

Il sostantivo integrità deriva dal latino *integritas-atris* e si riferisce sia all'essere intatto e integro che alla purezza e correttezza delle azioni. Pertanto, le radici semantiche rimandano alla totalità e alla ricomposizione di un tutto che non è più integro, bensì parziale, frammentato e/o diviso. Tale termine è comunemente usato per definire ciò che è solido, intero o che si ritrova nella sua originaria pienezza costitutiva.

Sotto il profilo giuridico, tale concetto si basa sulla concezione che le leggi e le regole, in particolare i principi costituzionali, occupino una posizione centrale.<sup>12</sup> Il valore attribuito all'integrità dipende anche dalle fonti che la sanciscono. Nei codici di condotta, per esempio, significa incorruttibilità o rettitudine.<sup>13</sup> In base a queste teorie, si considera l'integrità come un complesso di valori propri del funzionario pubblico. L'integrità, come anche l'etica<sup>14</sup>, rappresenta un aspetto fondamentale sia nei rapporti con l'esterno della pubblica amministrazione che nel sistema di relazioni tra i dipendenti pubblici.<sup>15</sup>

Il principio in questione si desume dalle fonti del diritto degli ordinamenti statali e dai documenti delle organizzazioni internazionali. Tuttavia, è necessario sottolineare che il termine "integrità" è spesso utilizzato nei testi costituzionali in modo estensivo, riferendosi principalmente alla componente morale, fisica<sup>16</sup> e psichica<sup>17</sup> degli individui, nonché alla loro dimensione etica.<sup>18</sup>

In molte altre circostanze, invece, è sancita "l'integrità territoriale"<sup>19</sup>,

---

*Leadership: Clearing the Conceptual Confusion*, in *European Management Journal*, n. 3, 2007; L. HUBERTS, J. MAESSCHALK, C. L. JURKIEWICZ, *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers*, Edward Elgar, 2008; K. LASTHUIZEN, L. HUBERTS, L. HERES, *How to measure integrity violations. Towards a validated typology of unethical behavior*, in *Public Management Review*, 2011, 3, 383-408.

<sup>12</sup> J. A. ROHR, *Ethics for bureaucrats. An essay on law and values (2nd ed.)*, New York, 1989.

<sup>13</sup> F. SIX, L. HUBERTS, *Judging a public officials integrity*, in *Ethics and integrity of governance. Perspectives across frontiers*, a cura di L. HUBERTS, J. MAESSCHALK, C. L. JURKIEWICZ, Edward Elgar, 2008, 67.

<sup>14</sup> Y. GAUDEMET, *Etica e diritto: la deontologia del giurista*, in *Diritto Pubblico*, 2015, 3.

<sup>15</sup> H. SULLIVAN, *Integrity and Ethics in Public Service and Among Public Servants: An Introduction*, in *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, a cura di H. SULLIVAN, H. HENDERSON, Cham, 2021.

<sup>16</sup> Si vedano, ad esempio, il comma 2 dell'articolo 1 della Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania e l'articolo 7 della Costituzione della Finlandia, l'art. 3 della Costituzione della Svezia e l'art. 24 della Costituzione della Repubblica Portoghese del 1976.

<sup>17</sup> Si veda l'art. 10 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera.

<sup>18</sup> Si parla di integrità etica degli individui in materia di libertà di insegnamento all'interno dell'art.74 della Costituzione della Repubblica del Paraguay.

<sup>19</sup> Si vedano gli articoli 5 e 16 della Costituzione francese, la lett. c) del comma 3

intesa come la protezione dei confini, dell'indipendenza e dei territori che costituiscono un determinato contesto nazionale.

Alla luce di tali considerazioni, emerge la necessità di comprendere la differenza tra integrità personale e quella intesa nella sfera pubblica<sup>20</sup>. La prima non possiede una portata universale, ma si sostanzia nella fermezza e nella coerenza con le proprie convinzioni<sup>21</sup>. Essa si realizza, pertanto, attraverso l'onestà e il possesso di determinati principi morali<sup>22</sup>. La seconda accezione si manifesta quando le funzioni pubbliche vengono conferite a un individuo, dando luogo a uno status caratterizzato da diritti e doveri<sup>23</sup>, nonché da una serie di responsabilità<sup>24</sup>, che sono disciplinate da apposite norme<sup>25</sup>. Un esempio di questo tipo può essere rinvenuto nel comma 2 dell'articolo 54 della Costituzione italiana, il quale stabilisce i doveri di disciplina e onore per i funzionari pubblici<sup>26</sup>.

---

dell'art. 14 della Costituzione della Grecia.

<sup>20</sup> In merito a ciò, si segnala uno studio in cui si ragiona dell'integrità nei vari ambiti della vita e, per giunta, in che modo queste sfere possano essere collegate, A. MONTEFIORE, *Integrity: A philosopher's introduction*, in *Integrity in the Public and Private Domains*, a cura di A. MONTEFIORE, D. VINES, London, 1999 Cit.; J. P. DOBEL afferma che: «l'ideale dell'integrità personale descrive una condizione in cui gli individui possono tenere in tensione più ambiti di giudizio mantenendo una certa coerenza nelle loro azioni e nella loro vita. In questo senso, l'integrità personale è un valore normativo a cui gli individui dovrebbero aspirare, e quasi sempre lo fanno, e che è presupposto da qualsiasi nozione di responsabilità personale», in J. P. DOBEL, *Integrity in public Service*, in *Public Administration Review*, 1990, 355.

<sup>21</sup> S. L. CARTER, *Integrity*, New York, 1995.

<sup>22</sup> OXFORD DICTIONARY, *Integrity*.

<sup>23</sup> R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Amministrativo*, n.1, 2009; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007; F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN, *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2010; G. M. RACCA, *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN, Milano, 2009; Sul tema del dovere giuridico si veda S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, il quale affermava: «il diritto è signoria della volontà; il dovere è vincolo della volontà»; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967; R. GUASTINI, *Dovere giuridico*, in *Enc. Giur.*, 1990, XXI, 4; F. MERCADANTE, *Dovere giuridico*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, 59 ss.

<sup>24</sup> V. TENORE, L. PALAMARA, B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2013.

<sup>25</sup> R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2014, 2, 330.

<sup>26</sup> Così R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati*

L'integrità pubblica, pertanto, si configura come il risultato dell'applicazione di principi e regole ben definiti, stabiliti dall'ordinamento, in quanto considerati imprescindibili per l'adempimento adeguato delle funzioni e per il soddisfacimento dell'interesse collettivo.

L'integrità, pertanto, può essere considerata come l'esito di un procedimento di codificazione delle condotte rispetto al quale l'etica individuale si dimostra inadeguata allo scopo di soddisfare e assicurare la tutela dell'interesse collettivo. In conclusione, si può altresì menzionare l'integrità professionale, definibile come la capacità di un dipendente pubblico di dimostrare la propria integrità personale nel contesto lavorativo<sup>27</sup>.

Per comprendere il nesso tra l'integrità e gli altri principi, è possibile avvalersi della figura metaforica di una piramide, nella cui base è collocata la legalità, seguita dalla trasparenza, dall'imparzialità, dall'efficienza e, infine, dall'integrità<sup>28</sup>.

La soddisfazione di ogni livello di questa struttura metaforica richiede l'implementazione preliminare del livello precedente. Pertanto, l'integrità pubblica non può essere completamente soddisfatta senza garantire prima di tutto i principi di legalità, trasparenza, imparzialità ed efficienza.

Si può dunque affermare che l'integrità nel settore pubblico consiste nell'insieme delle norme che delineano il comportamento adeguato dei dipendenti pubblici in tutte le fasi del rapporto di lavoro, garantendo così l'imparzialità, la trasparenza e l'efficienza nell'esercizio della funzione amministrativa.

In conclusione, si rende necessario esaminare, seppur succintamente, il rapporto tra integrità e nozione di interesse pubblico. Se la pubblica amministrazione è tradizionalmente definita come il soggetto deputato alla cura dell'interesse pubblico<sup>29</sup>, resta da comprendere in che modo l'integrità possa

---

*alla correttezza dei funzionari, in Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici, a cura di F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN, Milano, 2010, 150; Sull'art. 54 si veda L. VENTURA, Art. 54, in Commentario della Costituzione, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma 1994; G. SIRIANNI, La qualità dei governanti nella Costituzione, in Diritto Pubblico, n. 1, 2012; Il funzionario pubblico è tenuto a conformarsi a una serie di principi etici che orientano la sua azione in J. M. SAUVÉ, Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires? in Revue Française d'administration publique, 2013, 3.*

<sup>27</sup> D. COX, M. LA CAZE, M. P. LEVINE, *Integrity and the Fragile Self*, cit., 103-104.

<sup>28</sup> La suddetta teoria può essere desunta in S. R. ULMAN, *Approaches to public integrity*, in CES Working Papers, 2015; *Public integrity and the divergence from it*, in *USV Annals of Economics and Public Administration*, 2013.

<sup>29</sup> D. SORACE, *Un'idea di amministrazione pubblica*, in *Diritto Pubblico*, 2016, 1, 5.

effettivamente contribuire a tale scopo. L'interesse pubblico è generalmente inteso come il fine dell'azione amministrativa<sup>30</sup>, mentre l'integrità è associata ai principi generali della stessa attività. Ne discende che la promozione di tale principio è un elemento imprescindibile per il conseguimento dell'interesse pubblico.

L'integrità, quindi, dovrebbe essere interpretata come un principio di "legalità-efficienza", che si pone come fondamento dell'interazione tra i principi del buon andamento e dell'imparzialità. Riprendendo quanto affermato dalla Corte Costituzionale in merito alla dirigenza pubblica, tale principio si fonda sull'esigenza di: «assicurare un imparziale, efficiente ed efficace svolgimento dell'azione amministrativa<sup>31</sup>».

L'integrità si pone infine come una componente essenziale per la doverosità della pubblica amministrazione<sup>32</sup>, ovvero sia la finalità di cura dell'interesse pubblico nel miglior modo possibile. La promozione delle regole di questo principio riguarda il modo di essere e di agire dell'amministrazione, giacché l'integrità, organizzativa e soggettiva, risulta strumentale alla difesa della legalità, della correttezza e al buon andamento dell'agire amministrativo.

Quanto detto risulta esplicativo della definizione di integrità pubblica contenuta nella Raccomandazione Ocse del 2017 come: «il coerente allineamento e l'adesione a valori, principi e norme etici condivisi per sostenere e dare priorità all'interesse pubblico rispetto agli interessi privati nel settore pubblico»<sup>33</sup>.

L'integrità deve essere inquadrata in rapporto all'interesse pubblico e, dunque, attraverso le regole, i principi e gli strumenti che sono funzionali alla cura concreta degli interessi pubblici.

Per quanto concerne il rapporto tra integrità e imparzialità, si rende necessario un approfondimento che consenta di determinare con chiarezza la linea di demarcazione tra i due principi.

Diversi autori hanno osservato che l'integrità e l'imparzialità sono tradizionalmente considerate come valori e principi fondamentali per coloro che esercitano funzioni pubbliche<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> A. CIOFFI, *L'interesse pubblico nell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2015, 4.

<sup>31</sup> Corte Cost., sent. n. 103/2007.

<sup>32</sup> Cfr. F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, 2005.

<sup>33</sup> OCSE, *Raccomandazione del Consiglio sull'Integrità nel Settore Pubblico*, in [www.ocse.org](http://www.ocse.org), 2017.

<sup>34</sup> Tale congettura si fa risalire ai testi degli antichi egizi. Si veda J. C. N. RAAD-SCHELDERS, *Impartial, Skilled, Respect for Law: The Ancient Ideals of Civil Servants at the root of Eastern and Western Traditions*, in *Korean Journal of Policy Studies*, 2020, 1.

L'identificazione e la definizione di una funzione amministrativa "integra", distinta da quella imparziale, non si presenta come un compito privo di complessità. La promozione e la garanzia dell'integrità di un dipendente pubblico o di un ufficio richiedono ineludibilmente che l'imparzialità, sia dell'azione che della decisione, sia pienamente garantita come requisito fondamentale.

Nell'ultimo ventennio, l'imparzialità ha costituito il principio cardine delle legislazioni e delle strategie anticorruzione sia a livello internazionale che nazionale. In tale contesto, l'osservanza del principio è stata considerata la principale garanzia per la prevenzione dell'insorgenza di conflitti di interesse. All'interno di questo quadro, il funzionario è chiamato a svolgere il ruolo di "spettatore imparziale"<sup>35</sup>. Gli interessi da soddisfare non sono affidati alla discrezionalità del singolo funzionario, ma sono subordinati alla cura concreta degli interessi collettivi stabiliti dall'ordinamento.

L'imparzialità rappresenta, pertanto, un principio fondamentale per la pubblica amministrazione, intesa come apparato deputato al perseguimento dell'interesse generale. Il valore di tale principio si manifesta nella sua capacità di incarnare l'idea di una "parte imparziale"<sup>36</sup>.

Nel quadro delle riflessioni sulla condotta amministrativa, si pone la questione del rapporto tra l'integrità, intesa come comportamento imparziale e neutrale nelle decisioni e nell'esercizio delle funzioni, e il principio di imparzialità. L'integrità comporta il rispetto dell'imparzialità o le due dimensioni si rafforzano a vicenda? In alternativa, è necessario considerare questi due principi attraverso una logica dicotomica?<sup>37</sup> Considerando che i principi morali sono improntati all'imparzialità, si può dedurre che l'integrità richieda tali requisiti affinché possa essere definita tale?<sup>38</sup> In seguito all'adozione delle politiche di lotta e prevenzione della corruzione, segnatamente a partire dal 2003, si è riscontrata una significativa dissonanza interpretativa riguardo al rapporto tra questi due principi.

Come messo in evidenza da numerosi studi, spesso i due concetti vengono utilizzati come se fossero sinonimi l'uno dell'altro. In altri contesti,

---

<sup>35</sup> J. COTTINGHAM, *Ethics and impartiality*, in *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, 1983, 1, 83.

<sup>36</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965.

<sup>37</sup> Si veda A. E. MONGOVEN, *Integrity vs. Impartiality. Healing a false dichotomy*, in *Journal of the Society of Christian Ethics*, 2004, 2.

<sup>38</sup> Una riflessione a partire da questa domanda si rinviene in L. MCFALL, *Integrity*, in *Ethics*, 1987, 1, 15.

l'integrità è concepita come una componente dell'imparzialità correlata al contesto organizzativo, pertanto essa assume una valenza esclusivamente istituzionale. Da un lato, vi è l'imparzialità del funzionario; dall'altro, l'integrità della pubblica amministrazione<sup>39</sup>.

La teoria in esame si fonda sul riconoscimento di due elementi distinti, ma intrinseci al principio di imparzialità: oggettivo e soggettivo. In senso oggettivo, tale principio si riferisce all'organizzazione amministrativa, che deve garantire l'imparzialità dei risultati; In senso soggettivo, l'accento viene posto su due elementi distinti. Da un lato, si evidenzia l'indipendenza del funzionario, intesa come autonomia decisionale e operativa. Dall'altro lato, si riconoscono una serie di doveri di imparzialità, che si estendono a tutte le fasi di svolgimento dell'attività<sup>40</sup>. La suddetta interpretazione avvalorerebbe, pertanto, la tesi della sussistenza di un rapporto di complementarità tra i due principi menzionati<sup>41</sup>.

Contrariamente a tale posizione, emerge una concezione alternativa che definisce l'integrità come una qualità o una caratteristica/virtù sia individuale che organizzativa<sup>42</sup>. Adottando questo secondo punto di vista, diventa possibile identificare una "duplice" dimensione dell'integrità, sia soggettiva che organizzativa, superando così la concezione dell'integrità come una qualità strettamente organizzativa. Inoltre, questa visione implica l'idea che l'imparzialità da sola non sia sufficiente, ma che necessiti di altri principi altrettanto importanti. In effetti, il giudice costituzionale italiano ha ripetutamente affermato che il principio di imparzialità si unisce: «*quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa*», nell'ambito dell'organizzazione dei pubblici uffici.

Esaminando il processo delle riforme etiche dalla seconda metà del Novecento ai giorni nostri, emerge che i legislatori nazionali e le organiz-

<sup>39</sup> Su tutti si veda F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Roma, 2021.

<sup>40</sup> F. MERLONI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 2012, 36-38.

<sup>41</sup> L'analisi dei due oggettivi "integro" e "imparziale" rivela una certa somiglianza: il termine "*impartilis*" significa "indivisibile in parti", e il suo contrario è precisamente "integro". In questa prospettiva, l'integrità potrebbe essere definita come il completamento dell'imparzialità, sia in termini di concetto che di principio giuridico. La prima appare come una nozione che riguarda un contesto collettivo, come potrebbe essere un'istituzione, mentre la seconda si rivolge in senso soggettivo a coloro che operano all'interno di quella stessa dimensione collettiva, così in F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Roma, 2021, cit., 47-68.

<sup>42</sup> L. HUBERTS, H. VAN DE HEUVEL, E. KOLTHOFF, *The Ethics of government and business: what is valued most*, in *Public Administration Quarterly*, 2007, 3-4.

zazioni internazionali hanno tradizionalmente trattato questi due principi in modo distinto, pur mantenendo un forte legame di reciproca complementarietà. Come sottolineato già nel discorso del Presidente statunitense J. F. Kennedy negli anni Sessanta e nei contributi di illustri accademici come P. H. Appleby, la diversità di questi due principi è sempre apparsa evidente al punto da non essere mai stata oggetto di messa in discussione<sup>43</sup>.

Sicuramente l'integrità, a differenza dell'imparzialità, ha attratto su di sé maggiore attenzione negli ultimi decenni, conseguentemente alle dinamiche che si sono avvicendate tra gli anni Ottanta e i Duemila nel campo della pubblica amministrazione e del settore pubblico in generale.

L'esigua attenzione sul tema dell'imparzialità, secondo alcuni studiosi, trova la sua giustificazione nel fatto che l'idea di un'amministrazione imparziale<sup>44</sup>, in un certo quadro storico, evocava un'immagine più antiquata della pubblica amministrazione, che rievocava una sorta di burocrazia di weberiana memoria. Di conseguenza, l'imparzialità veniva concepita come una virtù ideale, un ideale irraggiungibile, per cui non valeva la pena di perseguire a ogni costo, o quantomeno non bisognava attribuirgli una posizione di particolare rilevanza<sup>45</sup>.

Anche nella prospettiva del cd. "diritto amministrativo globale", sebbene si consideri l'imparzialità come parte del nucleo classico del diritto amministrativo, si riconosce che, ad un certo momento, questo principio è stato affiancato da un insieme di valori ritenuti meno consueti<sup>46</sup>.

Dai documenti elaborati dagli organismi internazionali ed europei negli ultimi decenni emerge che, in una fase successiva, il principio di imparzialità è stato associato ad altri principi. Nel 2000, l'Ocse affermava che: «*l'imparzialità è in cima alla lista dei valori fondamentali*» e veniva espressamente distinta dai principi di legalità ed integrità. Nelle pubblicazioni successive, come nel 2005, l'Ocse ha pubblicato un rapporto intitolato «*Public Sector Integrity*»<sup>47</sup>. Tuttavia,

---

<sup>43</sup> Infatti, già nel 1947 Appleby parlava di integrità dei funzionari, in P. H. APPLEBY, *Toward Better Public Administration*, in *Public Administration Review*, 1947, 2, 93.

<sup>44</sup> In merito a tale concetto, si veda A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Torino, 2018.

<sup>45</sup> B. ROTHSTEIN, J. TEORELL, *What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2008, 2.

<sup>46</sup> In tal senso C. HARLOW, *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, in *The European Journal of International Law*, 2006, 1, 193.

<sup>47</sup> OCSE, *Public Sector Integrity. A framework for assessment*, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org), 2005.

il documento in questione non faceva riferimento al principio di imparzialità. Una riflessione simile può essere estesa alla Convenzione di Mérida del 2003, nella quale il principio in esame non è stato incluso tra i principi fondanti enunciati nel primo articolo del Trattato (“Oggetto”).

È possibile affermare che gli anni 2000, in particolare a livello internazionale, abbiano segnato una svolta significativa non solo per quanto riguarda il principio di integrità, ma anche per il rapporto tra quest'ultimo e il principio di imparzialità.

In tale prospettiva, si evidenzia la necessità di delineare una chiara distinzione tra i due principi, al di là delle rispettive “genesi storiche”, al fine di evitare una loro eccessiva sovrapposizione.

L'imparzialità in senso soggettivo implica sia l'obbligo di obiettività nell'adozione di decisioni discrezionali, che l'esercizio delle funzioni esente da qualsiasi forma di condizionamento esterno. Tuttavia, l'integrità non si limita al solo esercizio imparziale della funzione, bensì richiede una serie di azioni che, congiuntamente, contribuiscono a definire l'azione amministrativa come efficiente, efficace, trasparente, esemplare e responsabile. Inoltre, l'integrità intesa come integrazione richiede che il principio/dovere di imparzialità concorra a determinare l'integrità complessiva. Si deduce, pertanto, che l'integrità comprende l'imparzialità insieme ad altri principi.

Il principio di efficienza, quale corollario di quello costituzionale del buon andamento (art. 97), è un'altra componente essenziale dell'integrità. Il rapporto tra integrità ed efficienza si è sviluppato ampiamente grazie all'impegno che le organizzazioni internazionali ed europee hanno profuso in materia di etica pubblica, dove si è potuta osservare una vera e propria correlazione tra i due principi (OCSE, ONU).

Questi documenti dimostrano che, sebbene l'integrità sia spesso associata all'efficienza, negli anni Novanta quest'ultima è stata considerata un valore innovativo del settore pubblico, a differenza di altri valori come l'integrità, considerati invece tradizionali<sup>48</sup>. Più precisamente, integrità ed efficienza, in combinazione con il principio di competenza, sono considerati come standard dall'art. 101, comma 3, della Carta delle Nazioni Unite<sup>49</sup>.

Se si considera l'efficienza come adeguatezza, capacità e idoneità, essa

<sup>48</sup> OCSE, *Trust in Government. Ethics measures in OECD Countries*, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org), 2000.

<sup>49</sup> L'art. 101.3 recita: «La considerazione preminente nel reclutamento del personale e nella determinazione delle condizioni di impiego deve essere la necessità di assicurare il massimo grado di efficienza, competenza ed integrità. Sarà data la debita considerazione all'importanza di reclutare il personale sulla base del criterio geografico più esteso possibile».

assume un valore di tipo funzionale: le competenze del funzionario pubblico sono infatti correlate ai suoi doveri. In questa prospettiva, i due principi si legano tra loro e l'efficienza diventa una componente dell'integrità. In effetti, l'integrità del personale delle pubbliche amministrazioni si traduce nell'esercizio neutrale ed equidistante della funzione, nel rigoroso rispetto delle norme di condotta e nel perseguimento di un'attività orientata alla massima efficienza.

L'imparzialità, di per sé, non è condizione sufficiente per definire l'attività dei funzionari pubblici come «integra», in quanto è altresì richiesto che il rispetto delle leggi sia accompagnato da un'azione amministrativa efficiente e orientata al conseguimento degli obiettivi e dei risultati che l'amministrazione deve necessariamente raggiungere. Analogamente, si osserva che la concezione dell'azione efficiente come unica manifestazione di conformità normativa risulta parziale, in quanto tale concezione valuta esclusivamente le attività amministrative in relazione alla norma<sup>50</sup>.

L'integrità può quindi essere considerata come la condizione che consente l'armonizzazione tra efficienza e legalità, buon andamento e imparzialità, etica e cultura del risultato. Secondo tale prospettiva, la disciplina dei codici di comportamento rappresenta indubbiamente uno degli strumenti giuridici che contemplan congiuntamente i due ambiti, talvolta mediante prescrizioni puntuali e più spesso in modo più generico. I codici di comportamento, infatti, sovente fungono da collegamento tra i doveri "classici" dell'esercizio della funzione pubblica e altri di natura più marcatamente aziendalistica, ovvero relativi alla prestazione lavorativa in senso stretto.

#### 4. *Il sistema italiano della prevenzione della corruzione fra processi di disgregazione e "sussulti di resistenza". Quale spazio per l'integrità?*

Se si considera un sistema di integrità come un modello costituito da regole, misure e strumenti di prevenzione della corruzione che si pongono in relazione con gli altri livelli organizzativi, il modello italiano<sup>51</sup> può essere reputato tale.

---

<sup>50</sup> O. SEPE, *L'efficienza dell'azione amministrativa*, cit., 1975.

<sup>51</sup> Sul sistema italiano si veda R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020; R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Diritto pubblico*, 2017, 3.

In effetti, considerando il quadro di riferimento del sistema di prevenzione e l'attuale piano integrato di attività e organizzazione (Piao), emerge un modello in cui tutti i bisogni organizzativi coesistono in un unico impianto che risulta coerente con la promozione dell'integrità. Il funzionario pubblico è chiamato a prendere in considerazione gli obiettivi e le regole di condotta in una prospettiva di insieme, secondo cui l'integrità organizzativa si raggiunge non solo con il rispetto formale delle regole, ma anche con la promozione effettiva di comportamenti che siano efficienti ed efficaci.

I limiti riscontrati dall'esperienza delle pubbliche amministrazioni e gli indirizzi emergenti di questa politica, tuttavia, sembrano ridurre il grado di conformità con gli "integrity-system". È indubbio che un cambiamento sia in atto e che la fine di una stagione sia ormai certa. Nonostante ciò, permangono valutazioni positive riguardanti alcune delle componenti di questo sistema, che lo hanno reso un punto di riferimento concreto per alcuni ordinamenti nazionali, l'Unione Europea e la comunità internazionale nel suo insieme.

L'Italia si è distinta per aver affrontato il fenomeno della corruzione adottando un approccio inedito, almeno fino a qualche anno fa, basato sul diritto amministrativo. La parificazione della corruzione amministrativa ai comportamenti che favoriscono la cattiva amministrazione (*maladministration*) ha originato un approccio singolare che, in quanto tale, sembrerebbe riflettere le raccomandazioni internazionali in tema di integrità. È stato infatti più volte osservato che le regole e gli strumenti utilizzati per la prevenzione della corruzione e la diffusione dell'integrità siano piuttosto simili e che le loro differenze si assottiglino sul piano pratico e organizzativo.

Tale elemento è divenuto peculiare dell'ordinamento italiano proprio con la riforma anticorruzione. In buona sostanza, l'organizzazione della prevenzione della corruzione e il suo impianto normativo hanno anticipato l'attenzione della dottrina su questi temi, che si è diffusa solo negli anni successivi alla legge del 2012. Una parte della comunità accademica che ha reinterpretato le norme costituzionali del funzionario ha certamente insistito su un cambiamento di paradigma di questo tipo, ma la maggioranza della dottrina amministrativistica italiana ha ignorato sia il potenziale apporto del diritto amministrativo alla causa preventiva che il dirompente effetto che questa politica avrebbe sortito su tutto il sistema amministrativo.

La tendenza verso l'integrità del sistema italiano si desume sia dalla normativa di riferimento che dal tipo di strumenti adottati.

Si consideri, ad esempio, la disciplina del conflitto di interessi, che si

rivela efficace sia in termini di prevenzione che di tutela dell'integrità del funzionario e dell'amministrazione. Lo stesso si può sostenere per i codici di comportamento: le regole in essi contenute non mirano solo a dissuadere i dipendenti dal tenere comportamenti illeciti, ma anche a favorire l'adozione di comportamenti orientati all'efficienza e alla buona amministrazione. Le considerazioni fatte potrebbero essere estese anche agli altri strumenti introdotti in questa stagione, ma in realtà quelle appena esposte sembrano già esaustive. Il paradigma introdotto con la legge n. 190/2012 ha pertanto determinato un mutamento radicale sia nell'approccio italiano a tali temi che nel processo di conformazione con gli standard della comunità internazionale.

Fino al 2012, per uno studioso del diritto amministrativo italiano non sarebbe stato pensabile affrontare il tema della corruzione e dedicarvi un'attenzione particolare. Oggi, invece, il diritto amministrativo anticorruzione (o diritto dell'anticorruzione<sup>52</sup>) è considerato uno dei settori di ricerca più avanzati e in stretto dialogo con temi classici come l'organizzazione amministrativa, i controlli e la responsabilità del funzionario, ma anche con tematiche più attuali quali la rivoluzione digitale e verde, l'intelligenza artificiale, gli approcci gestionali strategici e l'amministrazione condivisa.

Se si osserva l'impianto normativo anticorruzione, non solo si deduce la richiamata attenzione all'integrità, ma anche la presenza di un corpus legislativo piuttosto definito, fatto da regole di imparzialità e di trasparenza<sup>53</sup>. Questo sviluppo ha favorito un quadro di misure che riguarda, da un lato, l'attività e l'organizzazione amministrativa e, dall'altro, un insieme di regole che non si riferiscono solo alle pubbliche amministrazioni e al suo personale, bensì ai privati che partecipano all'attività amministrativa nella duplice veste di operatori economici e semplici cittadini. Nel primo caso, si richiamano gli obblighi posti all'operatore economico, in particolare l'art. 80 del d.lgs. 50/2016 (oggi gli artt. 94-96 del d.lgs. n. 36/2023), e gli strumenti di trasparenza e di coinvolgimento della cittadinanza nella politica di prevenzione della corruzione mediante lo strumento della consultazione pubblica.

La partecipazione rappresenta senz'altro un altro elemento che contraddistingue l'esperienza italiana, caratterizzata da un approccio olistico con

---

<sup>52</sup> B. NERI, *Manuale di diritto dell'anticorruzione e della trasparenza*, Napoli, 2021.

<sup>53</sup> Sulla dimensione della trasparenza nell'ottica dell'integrità si veda B. PONTI, *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2022, 3; B. PONTI, A. CERRILLO-I-MARTÍNEZ, F. DI MASCIÒ, *Transparency, digitalization and corruption*, in *Understanding and fighting corruption in Europe: From repression to prevention*, a cura di E. CARLONI, M. GNALDI, Cham, 2022, 97-126.

un importante ruolo di compartecipazione dal basso. A differenza di altri ordinamenti, in Italia non sono presenti organismi/spazi partecipativi<sup>54</sup>, ma il coinvolgimento della cittadinanza rispecchia l'idea di una promozione diffusa dell'integrità pubblica.

Nei confronti delle istituzioni sovranazionali, l'approccio italiano è cambiato in modo radicale: mentre in un primo momento il framework italiano veniva sollecitato a recepire tangibilmente le convenzioni anticorruzione, dalla l. n. 190/2012 l'Italia, non solo ha dato seguito a quegli impulsi, ma ha anche innovato il modo di fare prevenzione della corruzione e ha conferito all'integrità un posto di primo piano. Insomma, l'assenza di interventi e di misure nel campo della corruzione<sup>55</sup>, rilevate già nei primi anni Novanta, non hanno trovato immediata realizzazione a causa dello scarso impegno profuso dai governi che si sono succeduti fino alla riforma del 2012.

L'Italia ha dunque contribuito a ricondurre una serie di regole e strumenti alla funzione di integrità, che si collegano direttamente ai principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento e che concorrono a garantire un miglior orientamento dell'attività dei funzionari verso la cura dell'interesse pubblico<sup>56</sup>.

Nonostante le criticità emerse dall'implementazione della politica da parte delle pubbliche amministrazioni, il sistema italiano si conferma un modello di riferimento per la promozione dell'integrità. Tuttavia, i problemi che potrebbero essere affrontati e risolti non figurano attualmente tra le priorità di chi governa.

Di conseguenza, la politica italiana anticorruzione, come molte altre riforme amministrative, resta condizionata più dalla volontà politica del governo di turno che dalle effettive esigenze che si presentano. Ciò accentua il fatto che lo sviluppo, le fasi di stallo e la ripresa di questa politica siano profondamente influenzati dalle visioni divergenti delle classi politiche che si avvicendano alla guida del Paese.

Tutti i governi adottano politiche totalmente diverse in materia di anti-

---

<sup>54</sup> Sia consentito il rinvio a F. MERENDA, *La partecipazione della cittadinanza quale elemento essenziale per la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità nel settore pubblico*, in *DPCE Online*, 2023, 2.

<sup>55</sup> R. BRANCOLI, *Il Ministero dell'onestà*, Milano, 1993.

<sup>56</sup> Cfr. E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enciclopedia del diritto, Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 338.

corruzione e, più in generale, di riforme del pubblico impiego<sup>57</sup>. Il risultato di tale approccio è un'inevitabile vanificazione di ogni piccolo progresso compiuto, con conseguente rischio di declassamento dell'ordinamento italiano da una posizione di *best practice* a quella di osservato speciale, come d'altronde si è verificato in passato.

Nonostante il modello italiano richieda una serie di interventi, la risposta ai limiti sopra esposti non può certo essere quella di dismettere il sistema vigente e di far ricadere il nostro ordinamento nella posizione di paese inadempiente rispetto alle indicazioni attuali e, se verrà approvata la direttiva europea, anche future. La prevenzione della corruzione deve essere pertanto considerata in relazione all'effettività della regolazione, così da scongiurare ineffettività regolatorie<sup>58</sup>.

L'esperienza italiana è emblematica, dunque, del grado di influenza dei governi, a prescindere dal quadro regolatorio sovranazionale. La questione dell'integrità della pubblica amministrazione non è generalmente considerata come una priorità nazionale da tutti i governi e, inoltre, solo alcuni di essi hanno intrapreso riforme sistemiche in questo ambito.

È significativo notare che l'esecutivo che ha approvato la riforma anticorruzione è stato il Governo tecnico guidato dal professor M. Monti. Pertanto, non è irragionevole ipotizzare che il nostro ordinamento si sia adeguato alla sua configurazione attuale solo a causa delle vicissitudini politiche di quegli anni e che, con tutta probabilità, se ci fosse stato un governo politico, questo non avrebbe preso l'iniziativa di introdurre una riforma di tale entità.

Non si può non riconoscere che il mancato conseguimento degli obiettivi di integrità, come soluzione al cambiamento del sistema amministrativo italiano, sia in gran parte attribuibile – sebbene non esclusivamente – all'incapacità delle istituzioni di tradurre tali obiettivi in risultati tangibili e nell'adozione di una prospettiva sistemica e di medio-lungo termine.

---

<sup>57</sup> Sul tema 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*, 2022, 2.

<sup>58</sup> In merito a ciò, si veda M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Diritto pubblico*, 2019, 3, 747-792.

5. *L'indirizzo delle recenti riforme e la conseguente necessità di un approccio imperniato sull'integrità*

Al fine di fornire un sostegno alla tesi secondo cui la promozione dell'integrità nelle organizzazioni pubbliche costituisca una questione prioritaria, si prendono in considerazione determinate dinamiche che sembrano indicare l'emergere di fattori diretti in direzione contraria.

Nel procedere in tal senso, si escludono quegli interventi che, negli ultimi anni, hanno influito sul sistema della prevenzione, sia in modo diretto che indiretto. Si intendono considerare soltanto alcuni degli aspetti che si possono evincere dal: *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), dal nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 36/2023) e dal *Piano integrato di attività e di organizzazione* (PIAO). Tali elementi, in virtù della loro portata, pongono l'accento su alcune considerazioni relative al tema dell'integrità.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>59</sup> (d'ora in poi PNRR) non si limita a delineare una serie di obiettivi strategici e di finanziamenti destinati alla realizzazione degli stessi, ma esprime l'idea complessiva che le istituzioni italiane ripongono nel Paese e nella pubblica amministrazione. Il Piano rappresenta dunque la base portante delle riforme amministrative future ed è anche un indicatore di quali aspettative sono riposte nel personale delle pubbliche amministrazioni.

I principali riferimenti sui quali ci si sofferma sono i seguenti: *a)* gli obiettivi del piano e l'idea di amministrazione; *b)* lo spazio dedicato alle regole etiche e all'anticorruzione.

*a)* Il Piano italiano si sviluppa su tre assi principali: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale, e si basa su sei missioni di intervento. La pubblica amministrazione è inclusa nella prima missione, per la quale il piano stabilisce una serie di obiettivi specifici. Il macro-obiettivo è quello di promuovere la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso finanziamenti, capacità e riforme, conferendo un posto di primo piano alla trasformazione digitale (“*cloud first*”).

È assodato che il piano sia finalizzato al potenziamento dell'efficienza amministrativa. Basta pensare che una delle riforme in programma è proprio incentrata sull'incremento dell'efficienza della pubblica amministrazione,

---

<sup>59</sup> Su PNRR e anticorruzione si veda P. LOMBARDI, *La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR*, in *Federalismi.it*, 2021, 29, 215-230.

puntando sulle competenze dei dipendenti pubblici. Si evince dunque un preciso trinomio “efficienza-competenze-miglioramento”, che, applicato all'attività dei dipendenti, chiarisce il tipo di investimento che si intende perseguire e, dunque, la direzione verso cui si orienterà la spinta riformatrice nei prossimi anni.

Il documento spiega inoltre in modo dettagliato in cosa si sostanzia la “modernizzazione della pubblica amministrazione”, in cui gli unici obiettivi perseguiti sono sempre e solo quelli di efficienza, efficacia, rafforzamento delle competenze e digitalizzazione. Risulta evidente che, dati questi obiettivi, non si presti alcuna attenzione all'integrità e ai suoi strumenti. Tuttavia, a questo punto, sorge spontanea una domanda: quale potrebbe essere l'importanza, in un piano che ha come obiettivo l'investimento di risorse e il rafforzamento della capacità amministrativa, della predisposizione di misure di integrità?

Gli investimenti riguardano le pubbliche amministrazioni e il loro personale e l'intento di migliorare l'efficienza amministrativa a scapito dell'integrità è, innanzitutto, la manifestazione di una visione parziale delle riforme e, oltretutto, denota una scarsa considerazione dei rischi legati a questa scelta, aspetti peraltro puntualmente evidenziati da più parti<sup>60</sup>. Questo indirizzo emerge con maggiore evidenza se si considera il limitato rilievo attribuito al settore dell'anticorruzione.

b) La lotta alla corruzione in realtà non è considerata un ambito da rafforzare o su cui investire, al contrario, alcune disposizioni del suo quadro normativo sono viste come un ostacolo alla semplificazione.<sup>61</sup>

Il ridimensionamento del ruolo della politica dell'anticorruzione è in contrasto con il fatto che, sempre nello stesso PNRR, il sistema di prevenzione sia considerato un punto di forza della legislazione italiana, in coerenza peraltro con le valutazioni degli organismi internazionali (p. 56). Ciononostante, non sono previsti rafforzamenti<sup>62</sup> per questa politica, anzi, si fa esplicito riferimento all'abrogazione e alla revisione di alcune norme.

Questo approccio concorre a diffondere l'idea che la corruzione si possa affrontare, principalmente ricorrendo alla semplificazione. Si tratta, dunque,

---

<sup>60</sup> D. RINOLDI, N. PARISI, *La corruzione al tempo del PNRR (ea trent'anni da mani pulite)*, in *Micromega*, 2022, 2.

<sup>61</sup> Migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.

<sup>62</sup> L'unico tipo di rafforzamento previsto è il potenziamento del database di tutti i contratti tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione (atti organizzativi dell'Autorità).

di un cambio di paradigma in cui la corruzione non si considera più un fenomeno diffuso, bensì un modo di fare della pubblica amministrazione, caratterizzato da procedure e misure che ne paralizzano l'attività.

Nel dettaglio, il piano ha identificato la disciplina delle incompatibilità (d.lgs. n. 39/2013) e quella della trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) come le due principali aree da sottoporre a semplificazione. In effetti, alcuni strumenti e obblighi di trasparenza sono considerati “*oneri e adempimenti troppo pesanti*”<sup>63</sup>; in particolare, si ritiene che i tre tipi di accesso introdotti nella stagione anticorruzione siano eccessivi e, pertanto, viene prevista l'istituzione di una piattaforma per la trasparenza che consenta di alleggerire i suddetti obblighi.

Ciò detto, se l'obiettivo della semplificazione risulta coerente con l'indirizzo del *Next Generation EU*<sup>64</sup>, è opportuno considerare che lo stesso documento esorta gli Stati membri a non ridurre gli sforzi nel contrasto alla corruzione.

Si evince dunque una tensione netta tra le garanzie di imparzialità e le esigenze legate al buon andamento. Se il *Next Generation UE* chiede agli Stati di raggiungere un equilibrio tra prevenzione e semplificazione, è altrettanto innegabile che l'attuale proposta di direttiva UE anticorruzione pretenda uno sforzo ulteriore in questo campo. Tale situazione di incertezza si ripercuote non solo a livello nazionale, ma anche europeo.

Il d.lgs. n. 13/2023 e il d.lgs. n. 36/2023<sup>65</sup>, nell'ambito del procurement pubblico, confermano ulteriormente la posizione italiana già delineata nel PNRR. Entrambi i decreti non solo confermano la linea generale del governo in merito a tale materia, ma non fanno alcun cenno all'integrità o alle regole ad essa associate.

Il leitmotiv ricorrente è sempre e solo l'efficienza e l'efficacia amministrativa, seppur variamente intesa. Nel decreto di attuazione del PNRR, infatti, l'efficienza e l'efficacia vengono elevati a principi guida che orientano la realizzazione degli impegni previsti, mentre non viene fatto alcun cenno alla prevenzione e alle regole di imparzialità amministrativa. Lo stesso vale per la nuova disciplina dei contratti pubblici, in cui, per una serie di ragioni, non vi è alcun rimando all'integrità, né tantomeno all'imparzialità. Il suddetto principio è stato incluso nella normativa che disciplina i conflitti di interessi

<sup>63</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., 73.

<sup>64</sup> Si veda *Next Generation EU e PNRR: il futuro dell'Europa e del Mezzogiorno*, a cura di A. P. GRIFFI, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, 2024, 1.

<sup>65</sup> Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

(art. 16), suggerendo che l'unico rischio potenziale per la violazione dello stesso sia rappresentato dalla possibile insorgenza di situazioni di conflitto. L'imparzialità è inoltre sancita dall'art. 3, che stabilisce il principio di accesso al mercato: le stazioni appaltanti sono tenute a favorire l'accesso al mercato degli operatori economici, appunto nel rispetto di questo principio. Ne consegue un'imparzialità limitata al conflitto di interessi e strumentale al principio di accesso al mercato. Nel 2016, invece, era sancito all'art. 4 tra i principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi.

Il primo articolo è emblematico della ratio che guida il nuovo codice e sembra rappresentare in modo significativo lo sbilanciamento a favore della cd. "impronta efficientistica". Il principio del risultato<sup>66</sup> introdotto all'art. 1 sancisce espressamente che: «*costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità*». Tale principio si lega poi al secondo che è quello di fiducia<sup>67</sup>, che rappresenta un'endiadi dell'art. 1, ovvero il soddisfacimento dell'uno è legato alla realizzazione dell'altro<sup>68</sup>. Da questo principio si evince chiaramente che, nello stabilire la correttezza e la trasparenza dell'amministrazione, degli operatori economici e dei funzionari, si voglia deliberatamente evitare il riferimento a principi come quello di imparzialità.

Non si può che essere concordi con chi ha affermato che il passaggio dal vecchio al nuovo codice rappresenta un netto cambio di paradigma: dal codice dell'anticorruzione (d. lgs. n. 50/2016) al codice della fiducia (d. lgs. n. 36/2023)<sup>69</sup>.

Un'ulteriore riflessione può essere desunta mediante un'analisi congiunta dei due codici in merito all'integrità. Nel codice del 2016, tra le cause in cui le stazioni appaltanti erano tenute a escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto l'operatore economico, vi era il caso in cui questi si era reso colpevole di gravi illeciti e, dunque, ciò veniva considerata come una minaccia alla sua integrità (art. 80 del d.lgs. n. 50/2016). Questa valutazione veniva

---

<sup>66</sup> Cfr. F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Diritto e Processo amministrativo*, 2023, 4, 821-845.

<sup>67</sup> Diffusamente su ciò, si rinvia a E. CARLONI, *Verso il paradigma fiduciario? Il principio della fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici e le sue implicazioni*, in *Diritto pubblico*, 2024, 1, 131-162.

<sup>68</sup> Cfr. D. U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *Federalismi.it*, 2023, 2.

<sup>69</sup> M. RAMAJOLI, *I principi generali*, in *Codice dei contratti pubblici*, a cura di C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO, Napoli, 2023, 45-48.

dunque demandata alla stazione appaltante, che aveva il compito di verificare i requisiti di moralità dell'operatore economico mediante l'accertamento dell'integrità. Ciò era stato precisato anche dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in un parere fornito a un'azienda ospedaliera riguardante il suddetto articolo 80<sup>70</sup>. Nel codice del 2023, invece, l'approccio è diverso a partire dal titolo della norma: l'art. 80 del codice del 2016 titolava "*Motivi di esclusione*", mentre l'art. 95 del codice del 2023 "*Cause di esclusione non automatica*". Per un altro verso, il codice attuale esplicita però che l'idoneità del grave illecito professionale ad incidere sull'affidabilità e integrità dell'operatore come condizione che determina un "*illecito professionale grave*" all'art. 98<sup>71</sup>.

Si può dunque dedurre che, pur rimanendo sostanzialmente invariata la mancanza di integrità dell'operatore economico, la scelta di ricondurre la causa di accertamento a un altro articolo, diverso da quello che determina la perdita di integrità, è significativa della mancanza di fiducia verso il vecchio codice nonché in linea con le riforme in atto.

In definitiva, la logica alla base del nuovo codice ci dice molto sull'approccio italiano, presente e futuro. Ciò, inoltre, sembra confermare quanto espresso nel PNRR, che a questo punto potrebbe essere considerato il documento programmatico che di fatto ha dato il via all'effettivo processo di ridimensionamento dell'impianto di prevenzione del 2012.

Il tema del Piano integrato di attività e di organizzazione (d'ora in poi PIAO) si iscrive a pieno titolo nelle dinamiche appena illustrate. I cambiamenti introdotti nella stagione di prevenzione della corruzione<sup>72</sup> e il relativo cambio di rotta rispetto alla promozione dell'integrità pubblica sono infatti connotati nella stessa logica sottesa alla realizzazione del PIAO.

La prima e più evidente conseguenza delle finalità di semplificazione dell'ambito anticorruzione, che ha dominato l'orientamento politico prevalente negli ultimi sei anni e che è culminato con l'adozione del PNRR, risiede nell'adozione di questo piano.

La tensione tra semplificazione e anticorruzione è chiaramente delineata nell'articolo 6 del decreto legge n. 80 del 2021, che illustra la ratio dell'ac-

---

<sup>70</sup> ANAC, *Parere funzione consultiva numero 45 del 20 settembre 2022. Art. 80, comma 5, lett. c) e c-bis), del d.lgs. 50/2016 – Richiesta parere. FUNZ CONS 45/2022*, in *www.anticorruzione.it*, 2022.

<sup>71</sup> In tal senso, si segnala Tar Lazio, sez. I, 4 dicembre 2023, n. 18115.

<sup>72</sup> Cfr. A. NIELI, E. CARLONI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra potenzialità e ridimensionamento*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2022, 1, 117-153.

corpamento dei piani volti a migliorare la qualità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

I piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) sono stati unificati in una sottosezione specifica del PIAO, denominata “*Rischi corruttivi e trasparenza*”, situata nella seconda sezione, intitolata “*Valore pubblico, performance e anticorruzione*”. Tale riorganizzazione ha comportato una serie di conseguenze, sia positive che negative<sup>73</sup>.

Il Piano si prefigge l'ambizioso obiettivo di facilitare la comunicazione tra i vari documenti organizzativi, in particolare quelli relativi alla performance e alla prevenzione della corruzione, nonostante tale raccomandazione fosse già stata ripetutamente enfatizzata in passato all'interno degli atti dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Le funzioni dell'Anac rimangono invariate: in particolare, è stata confermata l'applicazione delle sanzioni per la mancata adozione (ai sensi del comma 7 dell'articolo 1 del decreto legge 80/2021), anche se, lo stesso non vale per il mancato aggiornamento.

Il Piao può essere interpretato come un meccanismo che promuove l'integrità? In tal caso, si potrebbe considerare tale strumento come la soluzione adeguata a superare le complesse e spesso contrastanti questioni relative alla frammentazione delle regole di imparzialità e di buon andamento?

In base alle posizioni maggiormente condivise, la delibera di richiedere alle amministrazioni di adottare in modo congiunto le misure organizzative di prevenzione e gli obiettivi di performance sembra configurarsi come una scelta razionale. Tuttavia, alla luce delle difficoltà precedentemente delineate, l'equiparazione del piano anticorruzione agli altri documenti potrebbe potenzialmente determinare un'ulteriore riduzione dell'attenzione verso il processo di gestione del rischio e l'effettiva implementazione delle misure.

La suddetta scelta ha indubbiamente consolidato la concezione secondo cui le misure di prevenzione e le relative procedure non dovrebbero occupare una posizione predominante nell'organizzazione amministrativa e che, al più, dovrebbero conformarsi agli altri bisogni organizzativi, in particolare all'efficienza e alla performance amministrativa.

Si deve certamente riconoscere al Piao, però, il merito di aver riaffermato l'importanza di far convivere i due canoni dell'art. 97 in una logica organica.

Come è noto, alcuni studiosi hanno espresso riserve riguardo a una pre-

---

<sup>73</sup> E. CARLONI, *Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2022, 2.

sunta eccessiva enfasi attribuita alle regole di integrità<sup>74</sup>, la quale sembra aver avuto un impatto negativo sul buon andamento e sui suoi corollari.

In molti hanno attribuito al sistema di prevenzione il ruolo di principale fattore contribuente alla crescita del fenomeno della cd. «burocrazia difensiva<sup>75</sup>», ovvero quella categoria di personale che, in risposta al timore generato dalle norme anticorruzione, ridurrebbe l'azione amministrativa al minimo indispensabile, ostacolando in particolar modo la discrezionalità amministrativa di cui dispone.

La critica rivolta al sistema di prevenzione della corruzione può essere riassunta nella tesi secondo cui si è verificato uno spostamento dell'attenzione dal risultato al comportamento, con scarse conseguenze pratiche e misurabili<sup>76</sup>.

Relativamente al Piao, sin dal principio sono stati espressi diversi dubbi in merito alle fonti di riferimento e al piano attuativo<sup>77</sup>.

Il piano integrato sembra costituire un'ulteriore strategia per depotenziare la stessa funzione dei piani di prevenzione, adducendo la necessità di raggiungere l'obiettivo del valore pubblico. Questa tendenza sembra entrare in conflitto con le raccomandazioni internazionali ed europee in materia, che sottolineano la necessità di rafforzare la gestione del rischio attraverso un utilizzo più esteso di nuovi e avanzati indicatori sia qualitativi che quantitativi, e di sfruttare appieno il potenziale offerto dalla rivoluzione digitale.

L'analisi della prima fase di implementazione del piano da parte delle amministrazioni pubbliche ha confermato le principali riserve riguardo all'effettiva capacità di tale strumento. In primo luogo, la percezione diffusa tra i funzionari sembra avvalorare l'idea secondo cui questo piano potrebbe costituire un mero adempimento formale. Se tale percezione dovesse essere

---

<sup>74</sup> S. CASSESE, *Evoluzione della normativa sulla trasparenza. Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, 2018, 5-7; G. NAPOLITANO, *È atipico il ruolo dell'Anac sui contratti pubblici*, *Corriere della Sera*, 28, 2017; A. LAZZARO, *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Milano, 2017.

<sup>75</sup> In merito a tale concetto si rinvia a G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, 1, 117-146; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 1, 293-319.

<sup>76</sup> Così M. CAMMELLI, *Amministrare senza amministrazione*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2016, 4, 582.

<sup>77</sup> Sul punto si veda C. SICCARDI, *Anticorruzione e PNRR: profili costituzionali*, in *Consulta Online*, 2022, 1; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022.

confermata dai dati, tra qualche anno, ciò potrebbe comportare non solo un fallimento sostanziale di questo nuovo disegno organizzativo, ma anche un paradosso di grandi proporzioni. Nel caso in cui il formalismo dovesse permanere anche nell'ambito dei piani integrati, si evidenzerebbe che le problematiche intrinseche a tale settore non possono essere risolte mediante una semplice operazione di accorpamento dei documenti organizzativi. In effetti, numerosi piani integrati, al fine di aggirare l'effettiva opera di integrazione, si limitano a fare riferimento e/o a rinviare le disposizioni di un piano verso l'altro.

L'effettiva integrazione si realizza quando, come precisato dal Consiglio di Stato in un parere concernente il PIAO, si limita: *«all'essenziale il lavoro “verso l'interno” e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili “verso l'esterno”, migliorando il servizio delle amministrazioni pubbliche. Tale integrazione e “metabolizzazione” dei piani preesistenti e, soprattutto, tale valorizzazione “verso l'esterno” non potrà che avvenire, come si è osservato, progressivamente e gradualmente<sup>78</sup>»*.

L'analisi congiunta del PIAO, del PNRR e dei piani nazionali anticorruzione (PNA) evidenzia una chiara strategia di accorpamento dei diversi piani organizzativi, con il principale obiettivo di gestire in modo ottimale i fondi stanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza stesso. Se tale finalità appare ampiamente condivisibile, ciò che invece suscita qualche perplessità è il fatto che, da un lato, si richiede una pianificazione integrata degli ambiti al fine di ottenere una visione d'insieme ottimale, ma, da un altro lato, si sollecita la riduzione dei tempi e, in particolar modo, delle misure da implementare. Si nutre pertanto il sospetto che, nel porre i due elementi sullo stesso piano (coordinamento e semplificazione), le pubbliche amministrazioni siano propense a privilegiare esclusivamente il secondo livello, con il rischio di vanificare il primo.

Da ultimo, tali tendenze non possono non essere considerate alla luce di quanto previsto dalla proposta di direttiva europea anticorruzione<sup>79</sup> attualmente in discussione. Il rafforzamento del quadro legislativo anticorruzione è una delle priorità legislative dell'UE per gli anni 2023-2024<sup>80</sup> e rientra nella

<sup>78</sup> Cons. Stato, Parere Sezione atti normativi n. 506/2022.

<sup>79</sup> 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.

<sup>80</sup> Cfr. EU Legislative Priorities for 2023 and 2024 Joint Declaration of the Euro-

strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza 2020-2025<sup>81</sup>. L'intento principale che l'UE intende perseguire mediante l'adozione di questa direttiva è quello di mettere fine alla frammentazione della normativa attuale e, soprattutto, di potenziare le aree più carenti, come quella relativa alla prevenzione. Inoltre, le misure che verranno adottate avranno un impatto sia sul settore pubblico che su quello privato.

L'integrità, la trasparenza e la lotta alla corruzione sono obiettivi politici chiari che l'Unione europea si prefigge di raggiungere. La proposta mira quindi all'adozione di uno strumento che consenta di raggiungere tali obiettivi.

Per quanto riguarda il rapporto tra il framework italiano e la direttiva anticorruzione, è opportuno sottolineare che il nostro ordinamento giuridico presenta quasi tutte le regole e gli strumenti previsti da tale proposta. A dire il vero, il framework italiano si presenta anche più dettagliato con riferimento ad alcuni settori, come i piani di prevenzione della corruzione e il correlato processo di gestione del rischio, nonché i codici di comportamento e le altre misure di imparzialità. Lo stesso può essere osservato per le campagne di informazione e sensibilizzazione organizzate dall'ANAC nel corso degli anni.

Questo spiega perché la normativa vigente in Italia è stata presa a modello dalla stessa Commissione europea per la stesura della proposta in questione e anche perché è considerata una *best practice* da molti paesi europei e da quelli candidati all'ingresso nell'UE.

Il sistema italiano si distingue quindi per essere all'avanguardia nel campo della prevenzione della corruzione e, qualora venisse adottata la direttiva, ciò contribuirebbe a valorizzare tale esperienza a livello transnazionale.

La proposta è stata accolta con osservazioni divergenti in Italia, riguardanti sia il contenuto che le possibili ripercussioni in sede di recepimento.

La proposta è stata valutata positivamente dal presidente dell'ANAC, G. Busia, che ha manifestato un parere decisamente favorevole in occasione della sua audizione alla Camera, il 18 luglio 2023<sup>82</sup>.

Una reazione dal segno opposto è certamente la posizione ufficiale

---

pean Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, [commissione.eu](https://commission.europa.eu), 4.

<sup>81</sup> Comunicazione della Commissione, del 24 luglio 2020, sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (COM(2020) 605 final).

<sup>82</sup> Si veda l'Audizione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione – COM (2023) 234 del 3.5.2023 presso la XIV Commissione – Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati. Camera dei Deputati, 18 luglio 2023, [anticorruzione.it](https://anticorruzione.it), 2023.

assunta dal Governo italiano, che si è espresso in modo contrario nel documento con cui ha dato risposta alla suddetta proposta.

Il parere degli esponenti dell'attuale maggioranza è stato piuttosto critico tanto sulla necessità di introdurre una direttiva europea quanto sulla portata di alcune norme da essa previste. Tale posizione è emersa chiaramente durante l'esame del testo della proposta in seno alla XIV Commissione della Camera dei deputati (Politiche dell'Unione Europea)<sup>83</sup>. La proposta ha ricevuto pareri negativi da numerosi membri della Commissione, che hanno inoltre espresso parere negativo anche sui riferimenti normativi del TFUE richiamati nella proposta. In primo luogo, è stato affermato che in Italia sussiste già un «ampio arsenale normativo a disposizione del legislatore italiano per contrastare i diversi fenomeni corruttivi<sup>84</sup>». Infine, alcuni di loro hanno persino sostenuto che il testo presenta dei dubbi di legittimità in quanto fa riferimento agli artt. 83 e 82 TFUE e non all'art. 84.

Nel documento si legge, infatti, che la proposta: «risulterebbe palesemente in contrasto con il principio di sussidiarietà e con quella di proporzionalità<sup>85</sup>» e che: «esorbita dalla base giuridica richiamata a suo fondamento nella misura in cui essa disciplina reati ulteriori rispetto a quello di corruzione in senso stretto<sup>86</sup>». La posizione assunta si pone in contrasto con quanto sostenuto dalla Commissione, secondo cui il profilo transnazionale della corruzione rappresenterebbe la principale ragione per cui l'iniziativa europea costituirebbe un valido e maggiore strumento di sostegno alla lotta contro questo fenomeno.

Infine, altri componenti della Commissione hanno definito buona parte degli articoli privi di rilievo giuridico, affermando che: «le diverse argomentazioni utilizzate dalla Commissione europea a giustificazione della proposta sono in misura non trascurabile di natura metagiuridica». Ulteriori critiche riguardano la presunta mancanza nel testo di dati che testimonino la gravità della corruzione e la conseguente enfattizzazione della percezione di tale fenomeno.

---

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> Così il viceministro della Giustizia Francesco Paolo Sisto.

<sup>85</sup> 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, 5.

<sup>86</sup> Op. cit., 5.

In considerazione di quanto emerso, si conclude ribadendo la necessità di considerare l'integrità pubblica come asse portante di questo ciclo di riforme. Gli interventi in corso pongono una serie di sfide di portata epocale per il sistema paese. Pertanto, l'esito negativo del processo in atto potrebbe dar luogo a una serie di esiti avversi.

Le esigenze di semplificazione e di efficienza dell'azione pubblica devono necessariamente coesistere con il dovere di garantire che l'esercizio delle funzioni pubbliche sia imparziale. Il rispetto e la promozione di regole di condotta e misure organizzative volte alla buona amministrazione non solo non rappresentano un limite o un ostacolo agli indirizzi efficientistici, quanto piuttosto ne garantiscono la loro migliore attuazione.

### **Abstract**

Lo scritto si pone l'obiettivo di focalizzare l'attenzione sull'integrità delle funzioni pubbliche. Questo principio regola il comportamento dei funzionari della pubblica amministrazione, che si fonda sui principi di imparzialità e di efficienza. Si sostiene l'importanza di tale principio, riflettendo in particolare sui cambiamenti e sulle riforme in atto. Inoltre, ci si chiede se, alla luce delle recenti tendenze, il sistema di prevenzione della corruzione italiano possa ancora essere considerato un modello che promuove l'integrità.

*From Anti-Corruption to the Promotion of Integrity. The necessary paradigm shift for public administrations between efficiency requirements and guarantees of impartiality*

The aim of this paper is to examine the integrity of public functions. This principle regulates public officials' conduct, which is based on the principles of impartiality and efficiency. The importance of this principle is argued, with particular regard to the current reforms. It also considers whether, in the light of recent trends, the Italian anti-corruption system can still be considered a model for promoting integrity.