

Call for evidence – Fighting against corruption in EU - updated rules

Le proposte di Dem.e.tra.

SOMMARIO

1. Premessa . 2. La prevenzione dei conflitti di interesse. 3. I Codici di comportamento. 4. L’interlocuzione con gli interessi particolari. 5. La repressione penale. 6. La prevenzione organizzativa. 7. La trasparenza. 8. I soggetti. Le autorità nazionali anti-corruzione e trasparenza. 9. Il monitoring dell’UNCAC e l’attuazione delle direttive europee. 10. Il contributo delle direttive alla diffusione della cultura della legalità negli stati membri.

1. Premessa.

L’associazione “Democrazia, etica pubblica, trasparenza” (Dem.e.tra.), fondata nel 2021, riunisce oltre cento studiosi di discipline diverse (diritto, pubblico, penale, del lavoro, internazionale; filosofia, morale e politica, economia pubblica, politologia, statistica, sociologia) che si sono occupati a vario titolo delle politiche di contrasto alla corruzione in Italia, in particolare negli anni successivi all’entrata in vigore della legge anticorruzione (legge n. 190 del 2012).

Il contributo di Dem.e.tra. muove da un duplice contesto: il primo rimanda alle *best practices* dell’esperienza italiana figlie dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) – Autorità indipendente – da proporre anche per gli altri paesi; il secondo riguarda le misure utili anche per rimuovere ritardi dell’Italia, con particolare attenzione alle misure per la promozione dell’etica pubblica nella politica.

Nella prospettiva di partecipazione attiva al dibattito pubblico, in sintonia con la *Call for evidence*, Dem.e.tra. sottolinea l’importanza di una Direttiva europea e sottolinea la relazione tra la medesima direttiva e gli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali (ONU e Consiglio d’Europa soprattutto).

In questo senso Dem.e.tra individua la necessità di *due direttive* specifiche: una di armonizzazione nel campo della repressione penale e una di cooperazione nel campo della prevenzione della corruzione e della promozione dell’integrità e della trasparenza delle istituzioni democratiche in tutti i Paesi membri della UE.

Qualora fosse di interesse della Commissione, Dem.e.tra. si dichiara fin da subito a piena disposizione per chiarire la portata delle proposte qui avanzate e le loro implicazioni.

2. *La prevenzione dei conflitti di interesse*

In Italia, con la legge n. 190 del 2012 e con la legislazione successiva, si è molto curata la prevenzione dei conflitti di interesse dei funzionari professionali (dirigenti e dipendenti) pubblici.

È stata chiarita la nozione di conflitto di interessi; è stata imposta la dichiarazione degli interessi in (potenziale) conflitto; sono stati introdotti divieti di accesso (inconferibilità, incompatibilità) all'esercizio della funzione pubblica, nei casi di conflitto più gravi (strutturali), non rimuovibili con la semplice astensione da ogni partecipazione alla decisione pubblica; è stato regolato il comportamento da tenere in caso di conflitti occasionali (dichiarazione e astensione); sono stati regolati con divieti i conflitti *post-employment* (pantouflage).

Per i funzionari professionali questo approccio appare meritevole di estensione, con l'auspicata direttiva UE sulla prevenzione della corruzione, a tutti i Paesi membri della UE.

L'Italia registra, invece, gravi ritardi, puntualmente segnalati dal GRECO, nell'introduzione di misure di prevenzione dei conflitti di interesse per i funzionari politici, cioè per i titolari di cariche elettive o di governo.

La legge n. 215 del 2004 sui conflitti di interesse riguarda solo le cariche di governo e non i parlamentari e presenta numerose lacune. La legge italiana sulle incompatibilità parlamentari è del 1953 e merita una organica rivisitazione.

Per questa ragione, una Direttiva UE di definizione del conflitto di interesse e indicazione degli strumenti fondamentali di prevenzione per i funzionari politici è assolutamente necessaria, anche per assicurare che i soggetti chiamati a svolgere funzioni politiche nelle istituzioni della UE siano portatori di una comune visione del fenomeno e della necessità di prevenirlo.

3. *I Codici di comportamento*

In Italia molto si sta facendo per l'adozione di moderni codici di comportamento dei *funzionari professionali* (ogni amministrazione deve adottare un proprio codice che integra e specifica i doveri essenziali e generali stabiliti da un Codice nazionale, approvato con il D.P.R. n. 62 del 2013).

Minore attenzione è stata dedicata ai codici di comportamento per i *funzionari politici* (eletti e titolari di cariche di governo). Manca del tutto per le cariche di governo (nazionali e locali) e si registra una fortissima resistenza, condannata dal GRECO, contro l'adozione dei codici di condotta per i parlamentari (e per gli eletti nelle assemblee locali).

Per questo motivo, Dem.e.tr. ritiene utilissima una direttiva UE che miri ad estendere la pratica dei codici a tutti i paesi membri e a chiarire il ruolo dei codici di comportamento per i funzionari politici: i loro contenuti (quali doveri, differenziati a seconda della carica, ma rigorosi), la loro natura giuridica (regolamentare), non solo etico-deontologica; i loro effetti (responsabilità disciplinare); i poteri di accertamento (affidati alle istituzioni nelle quali è svolta la funzione politica); le sanzioni irrogabili (proporzionate e adeguate alla funzione svolta).

4. *L'interlocuzione con gli interessi particolari*

Il fenomeno delle *lobbies*, cioè della presenza di rappresentanti legittimi di interessi privati nei procedimenti decisionali relativi alla impostazione e attuazione di politiche o di decisioni pubbliche puntuali destinate a incidere su quegli interessi è diventato particolarmente acuto nelle istituzioni e amministrazioni

contemporanee, che da un lato si devono aprire alla legittima rappresentazione degli interessi coinvolti dalle decisioni pubbliche e dall'altro soffrono di difficoltà nella conoscenza dei fenomeni da governare e, quindi, spesso, di asimmetrie informative rispetto ai titolari di interessi particolari "forti".

In questo campo si deve fare di più. In Italia, salva qualche sperimentazione sporadica, manca ancora una organica legge sulla interlocuzione tra poteri pubblici e rappresentanze legittime di interessi particolari. Dem.e.tra. auspica una Direttiva UE in materia, che dovrebbe essere ispirata ai seguenti principi:

- A) *contenere il fenomeno allo stretto necessario* per una adeguata rappresentazione delle proposizioni degli interessi. Vanno posti limiti, anche quantitativi, alla *presenza dei lobbisti nelle sedi istituzionali*, ricorrendo ad altre forme di interlocuzione;
- B) *istituire pubblici registri dei legittimi rappresentanti di interessi*, nei quali inserire i soggetti che lo richiedano, ma solo dopo attenta valutazione, sulla base di precisi requisiti, professionali e deontologici;
- C) *disciplinare i comportamenti che devono tenere i lobbisti*, con l'adesione a precisi codici di comportamento nell'interlocuzione, la cui violazione comporti la sospensione o la decadenza dal diritto di partecipazione;
- D) *disciplinare i comportamenti dei funzionari pubblici*, politici e professionali, nell'interlocuzione, con severe sanzioni in caso di violazione;
- E) *aumentare di molto la trasparenza*: sulle lobbies accreditate e sulla interlocuzione avvenuta (una agenda che registri periodicità e oggetto delle interlocuzioni, evidenziando le decisioni assunte successivamente), sulle violazioni accertate e le sanzioni adottate. Alla esclusività dell'interlocuzione con specifici rappresentanti di interessi vanno sempre più affiancati modelli più aperti, quali le *udienze pubbliche*, con la presenza anche di altri interessi (anche contrastanti).

5. *La repressione penale*

L'adozione di una Direttiva si presta in primo luogo alla "lisbonizzazione" della ricordata Convenzione contro la corruzione del 1997, trasformandola dunque in atto dell'Unione su modello di quanto si è fatto per la Convenzione PIF (ora appunto Direttiva PIF) che ha utilizzato la base normativa rappresentata dall'art. 83 TFUE.

In secondo luogo la Direttiva può procedere a una modifica dei contenuti della Convenzione, nella direzione del rafforzamento del tessuto normativo sul fronte dell'ambito di applicazione, tanto soggettivo quanto oggettivo.

Dalla prima prospettiva la *definizione di funzionario pubblico* dovrebbe essere allargata anche ai componenti delle assemblee elettive, ai titolari di cariche di governo e a qualunque persona abbia un rapporto (contrattuale e non) con istituzioni e amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di attività di pubblico interesse.

Dalla seconda prospettiva si dovrebbe lavorare sulla *definizione delle fattispecie di reato*. Un intervento di armonizzazione delle politiche di repressione della corruzione in sede europea potrebbe, così, rappresentare anche l'occasione per superare le vistose disarmonie oggi riscontrabili a livello euro unitario rispetto tanto a fattispecie più tradizionali, come la *corruzione di pubblici agenti*, quanto a tipi di reato di nuova emersione, come il *traffico di influenze illecite*.

Circa il primo novero di fattispecie, ad esempio, mentre alcuni Stati membri dell'UE continuano a incriminare solo i patti corruttivi aventi ad oggetto il *mercimonio di un atto* (determinato) dell'ufficio (conforme o contrario ai doveri d'ufficio), altri ordinamenti di Paesi UE estendono la punibilità a forme di mercimonio della funzione (v. nell'ordinamento italiano l'art. 318 c.p., *post* legge n. 190/2012), senza la necessità di identificare uno specifico atto quale oggetto della compravendita illecita, ponendo in questo modo anche forme di mera "messa a disposizione" del pubblico agente (attraverso pagamenti periodici) oppure dazioni/promesse di utilità indebite per assicurarsi la benevolenza del decisore pubblico in vista di futuri imprecisati favori.

Relativamente ai tipi penali di nuova emersione, assume particolare rilievo il *traffico di influenze illecite*, che punta a colpire l'esercizio patologico dell'attività di rappresentanza di interessi particolari e quindi condotte prodromiche a fatti corruzione e altri abusi funzionali. Una presa di posizione dell'UE al riguardo sarebbe opportuna. I forti disallineamenti che si registrano, allo stato, anche tra Paesi europei discendono, infatti, anche dalla natura non vincolante e dalla genericità, sul punto, delle previsioni contenute in altri strumenti pattizi (Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999 – art. 12; Convenzione sulla lotta alla corruzione dell'Onu del 2003 – art. 18). Di conseguenza, vari Stati membri dell'UE, tuttora, non prevedono come autonoma figura di reato il traffico di influenze illecite (ad es. in Germania); altri non incriminano il traffico di influenze in cui la *target person* (il pubblico ufficiale bersaglio) sia un soggetto non "domestico"; anche dove tipizzata, questa figura di reato è descritta in modo fortemente diversificato tra i diversi ordinamenti (ad es. Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Austria, Belgio, ecc.) e per l'indeterminatezza del tipo – come accade in Italia – determina forti contrasti giurisprudenziali.

Quanto alla disciplina sul congelamento e la confisca di beni, la Direttiva può rinviare alla normativa già adottata (Direttiva 2014/42 e Regolamento 2018/1805).

Sul versante della *responsabilità punitiva delle persone giuridiche* per la commissione di reati *lato sensu* corruttivi, una nuova direttiva in questo settore potrebbe offrire anche l'opportunità di aggiornare il modello di imputazione della responsabilità corporativa sinora invalso nelle fonti europee, in modo da recepire le esperienze normative più evolute a livello europeo ed internazionale, le quali – superando l'elementare logica della immedesimazione organica – fondano la detta responsabilità su un *deficit* di organizzazione direttamente imputabile alla persona giuridica, così da valorizzare e promuovere, anche da questa angolazione, l'adozione di efficaci sistemi di *compliance* anticorruzione all'interno delle imprese.

6. La prevenzione organizzativa

Va considerata attentamente l'esperienza italiana in materia di prevenzione della corruzione. La legge n. 190 del 2012 prevede che le amministrazioni pubbliche si dotino di sistemi organizzativi di prevenzione della corruzione basati su una preventiva analisi e valutazione del rischio. La logica di fondo è che i rischi di corruzione si caratterizzino in maniera specifica a seconda del contesto organizzativo di riferimento e che l'intervento di prevenzione sia più efficace quando si traduce in misure organizzative specifiche e collegate ai processi organizzativi dell'ente. Analoghe iniziative sono state adottate da altri paesi dell'UE tra cui la Slovenia.

La Direttiva UE sulla prevenzione della corruzione potrebbe suggerire il consolidamento e l'allargamento di tale modello, creando un *framework* integrato e armonico a livello europeo basato sui seguenti cardini:

- A) promuovere la prevenzione della corruzione a livello organizzativo, richiedendo alle istituzioni di ciascun paese di dotarsi di sistemi organizzativi di prevenzione della corruzione basati sulla

preventiva analisi e valutazione del rischio, tenendo conto dei principali modelli di *risk management* accreditati a livello internazionale.

- B) promuovere l'*accountability* interna ed esterna sugli obiettivi organizzativi di prevenzione della corruzione e sulla concreta e efficace attuazione, attraverso l'indicazione di adottare, da parte di ciascuna delle istituzioni di ciascun paese, in modo coordinato o integrato con gli altri documenti di pianificazione strategica, *un piano pluriennale di integrità e trasparenza* e un corrispondente *report* annuale sullo stato di attuazione del piano. Questo consente di curare meglio sia la funzionalità che l'imparzialità/integrità del funzionamento degli uffici, con investimenti mirati a migliorare la qualità degli uffici (nuove procedure, controlli proporzionati, formazione dei funzionari), senza puntare esclusivamente sulle misure di carattere soggettivo (le responsabilità penali, amministrativo-contabili, disciplinari), ineliminabili, ma spesso produttrici di incertezza e paralisi amministrativa.
- C) promuovere una responsabilità diffusa nell'organizzazione (organi di indirizzo, dirigenza, personale) sulla definizione e attuazione del sistema di prevenzione della corruzione, individuando un soggetto con funzioni di *internal audit*, in grado di garantire il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia e l'efficienza del sistema di prevenzione, nonché il suo adeguamento, attraverso attività di supporto tecnico e metodologico.

7. *La trasparenza*

Dem.e.tra. ritiene che l'ordinamento di ogni Stato membro debba assicurare la massima trasparenza, nel bilanciamento degli interessi pubblici e privati. La trasparenza è intesa come valore pubblico fondamentale, a tutela del carattere democratico dell'ordinamento europeo, della sua *accountability*, del contrasto delle forme di illecito e a garanzia dei diritti individuali e degli interessi generali dei cittadini.

La protezione della riservatezza non deve essere utilizzata per impedire la conoscenza pubblica di vicende di interesse generale, ma deve sempre essere assicurato un equilibrato bilanciamento tenuto conto del rilevante interesse pubblico alla trasparenza a riguardo dell'esercizio delle funzioni pubbliche e dell'affidamento nei titolari di cariche pubbliche. Per questa ragione Dem.e.tra ritiene fondamentali alcune declinazioni pratiche della trasparenza.

Trasparenza dei decisori pubblici. Occorre assicurare la trasparenza di dati relativi alla situazione patrimoniale, reddituale ed agli interessi propri di politici (parlamentari, consiglieri regionali, amministratori locali e regionali, membri del Governo) e degli altri decisori pubblici (dirigenti apicali, direttori di agenzie, figure chiave degli uffici di diretta collaborazione), questo attraverso un sistema graduato di misure di diffusione di informazioni e in rete e forme di accesso alle informazioni. In particolare, occorre prevedere obblighi di dichiarazione e quantomeno un regime agevolato di conoscibilità su richiesta (tramite istituti di accesso ai documenti e alle informazioni, in particolare per uno scrutinio pubblico da parte dei giornalisti e dei soggetti rappresentativi di interessi collettivi e diffusi). Saranno introdotte alcune misure di pubblicazione di dati patrimoniali. Gli obblighi di dichiarazione e di pubblicazione devono essere relativi a tutte le cariche e i redditi durante l'esercizio del mandato, una serie di informazioni devono essere fornite con riferimento ai tre anni precedenti e nei tre anni successivi.

Trasparenza dei processi decisionali e del rapporto con i portatori di interessi. Occorre inoltre assicurare la massima trasparenza di ogni processo decisionale pubblico, compatibilmente con i soli interessi pubblici che impongano un riserbo su alcune tipologie di informazioni e decisioni. Va in ogni caso assicurata la tracciabilità dei processi decisionali siano essi volti all'adozione di provvedimenti o di atti generali e normativi, con particolare attenzione ai rapporti con i portatori di interessi e al contributo di questi al processo decisionale. Va prevista la rigida eccezionalità di processi decisionali che non siano preceduti da

forme di conoscibilità relativamente ai contenuti attesi della decisione, al contributo dei diversi partecipanti alla formulazione della decisione, e deve essere prevista la possibilità di una eguale partecipazione al processo decisionale e la previa comprensibilità del processo decisionale. Queste previsioni vanno raccordate con la specifica regolazione del lobbying.

Dati di interesse generale. Al fine di favorire la massima partecipazione e accountability, vanno in ogni caso definiti, con procedure trasparenti ed aperti, gli elenchi di atti, documenti e decisioni sottoposti ad un regime di generale conoscibilità. Anche laddove determinate informazioni non possano essere sottoposte a un regime di conoscibilità (pubblicazione), ne va sempre assicurata la massima trasparenza secondo un regime di proporzionalità attraverso forme di conoscenza su domanda da parte di chiunque, su domanda da parte di soggetti con specifica legittimazione, da parte di rappresentanti eletti (consiglieri comunali, regionali, parlamentari, anche tenuto conto del tipo di amministrazione), ed in ogni caso va assicurata sempre la conoscenza successiva entro termini definiti e proporzionati.

8. *I soggetti. Le autorità nazionali anti-corruzione e trasparenza*

Considerata la positività dell'esperienza italiana (la creazione dell'Autorità nazionale anticorruzione, ANAC), la Direttiva UE potrebbe ipotizzare la costituzione, in tutti i paesi membri, di un'*Autorità nazionale per l'integrità e la trasparenza*, che si occupi solo delle misure da adottare in materia di prevenzione amministrativa e non di repressione penale, con le seguenti competenze:

- a) dare *indirizzo e supporto* alle amministrazioni nella predisposizione dei piani di prevenzione, con forte interlocuzione con i responsabili dell'attuazione dei piani (di cui va garantita l'indipendenza funzionale);
- b) *raccogliere le segnalazioni* (di *whistleblowers* o di semplici cittadini) su vicende ipoteticamente corruttive, da trattare con richiesta di chiarimenti alle istituzioni interessate e con l'esito di più precisi suggerimenti sulle misure da adottare, senza poteri di attivazione di responsabilità personali di singoli funzionari;
- c) proteggere i *whistleblowers* ai sensi della Direttiva Europea sul Whistleblowing (2019/1937);
- d) esprimere pareri, anche preventivi, sulle situazioni di *conflitti di interesse*, anche dei funzionari politici (prima dell'assunzione, nell'esercizio della funzione, dopo la fine dell'incarico);
- e) esprimere pareri, anche preventivi, su *comportamenti*, tenuti o da tenere, da parte di funzionari politici e professionali, nell'interpretazione dei codici di comportamento, senza poteri di accertamento e di sanzione, spettanti agli organi con competenza disciplinare;
- f) *vigilare sulle misure di trasparenza*, in particolare sulla effettiva e completa pubblicazione di documenti e dati sui siti delle amministrazioni;
- g) esaminare, su richiesta degli uffici o su ricorso dei richiedenti, casi di *accesso a documenti* e dati non pubblicati, con poteri di *disclosure*.

Ferma restando la sovranità di ogni stato membro nella configurazione istituzionale dell'Autorità, la Direttiva UE potrebbe richiamare i requisiti minimi di indipendenza che le devono essere assicurati, così come stabiliti dalla Convenzione di Merida del 2003 (articolo 6, comma 2).

Le autorità anticorruzione dei singoli paesi potrebbero costituire un sistema "a rete" di cooperazione, in coordinamento con l'Autorità indipendente europea (vedi paragrafo 9).

9. *Il monitoring dell'UNCAC e l'attuazione delle direttive europee*

Come noto, l'Unione europea è parte contraente di UNCAC e, in quanto tale, è soggetta al sistema di *peer review* stabilito in questo ambito convenzionale per valutare l'adempimento delle norme dell'Accordo stesso. Nel corso del secondo ciclo di *peer review*, l'Unione dovrà dar conto, tra l'altro, dell'adempimento effettivo ed efficace delle norme contenute nel capitolo II di UNCAC, dedicato alle misure di prevenzione. A questo fine, nella sua risposta alla *call for evidence - EU Communication on EU anti-corruption policy*, Dem.e.tra. suggerisce la creazione di un sistema "a rete" di cooperazione fra Unione Europea e Stati membri in materia, tramite l'istituzione di un'*Agenzia europea sull'integrità e la trasparenza*, collegata ad analoghi organi nelle 27 amministrazioni nazionali. Questa sarebbe una modalità veramente efficace di dare adempimento all'art. 5.3 UNCAC nella parte in cui la norma dispone che ciascuna Parte contraente si doti di un sistema periodico di valutare l'adeguatezza degli strumenti di prevenzione della corruzione e delle prassi amministrative in materia. Siamo peraltro consapevoli che l'Unione già dispone di un quadro istituzionale di valutazione circa il corretto adempimento dei propri atti normativi incentrato sulla Commissione (art. 258 TFUE), sulla vigilanza reciproca fra Stati membri (art. 259 TFUE) e sulle attribuzioni della Corte di giustizia UE (art. 260 TFUE). I due congegni istituzionali sarebbero complementari, l'uno rafforzando l'efficacia dell'altro.

10. Il contributo delle direttive alla diffusione della cultura della legalità negli stati membri

Dem.e.tra. considera l'adozione di una Direttiva comunitaria in materia di anticorruzione uno strumento fondamentale per far sì che possa venirsi a consolidare, non solo una base giuridica comune, ma anche un contesto culturale favorevole all'integrità comune agli Stati membri dell'Unione. Le proposte avanzate in questo documento promuovono l'adozione di una duplice prospettiva nella lotta alla corruzione. La prima è inerente alla repressione penale del fenomeno, che può intervenire – *ex post* – soltanto dopo che la fattispecie di reato è stata scoperta e denunciata. L'altra riguardante la prevenzione – *ex ante* – di tutte quelle forme di abuso di potere a fini privati che comprendono anche il potenziale coinvolgimento in atti corruttivi, ma chiamano in causa una prospettiva più ampia di rafforzamento degli strumenti di controllo democratico e di accountability dei decisori pubblici.

È all'interno di questa seconda prospettiva che Dem.e.tra. ritiene particolarmente proficua l'adozione di un approccio che non faccia riferimento solo alla legislazione positiva – pure necessaria per la regolamentazione dei comportamenti – ma rimandi anche ad una dimensione di consolidamento dei principi di *etica pubblica*. La promozione tra i cittadini europei di un insieme di valori condivisi dai cittadini relativi alla cura del bene comune permette di andare oltre una visione dell'integrità come rispetto di adempimenti procedurali, per guardare alla sostanza delle finalità e degli obiettivi di salvaguardia degli interessi collettivi affidati ai decisori pubblici.

Così, la trasparenza e l'integrità dei funzionari sono valori fondamentali nella pratica politica e amministrativa, ma devono anche essere riconosciuti come elementi costitutivi per fondare, preservare e consolidare nel tempo quella relazione di *fiducia* e la legittimazione delle istituzioni pubbliche che contribuisce a rafforzare la partecipazione diffusa, il controllo democratico e dunque la qualità delle politiche pubbliche. La pratica della corruzione, anche se solo percepita, tende, infatti, a spezzare questo implicito patto di fiducia, inquinando in profondità, in modo carsico, l'imparzialità, concorrenza e trasparenza nelle relazioni tra pubblico e privato. Una Direttiva UE che fornisca una comune cornice comunitaria di regole può dunque rinsaldare il patto di fiducia tra istituzioni pubbliche e cittadini (sia in qualità di funzionari di vario tipo e genere, sia di *stakeholder*, sia di fruitori di servizi necessari al soddisfacimento di diritti fondamentali, quali ad esempio l'educazione e la sanità), contribuendo così alla formazione di un senso condiviso di cittadinanza europea.

Per questa ragione, Dem.e.tra. ritiene auspicabile da un lato il consolidamento degli strumenti di *empowerment* e di coinvolgimento civico cittadini, gruppi, associazioni nella definizione formulazione e controllo delle politiche pubbliche, dall'altro la promozione di strumenti di formazione ed "educazione" alla cultura dell'integrità e della trasparenza per i soggetti coinvolti. In questo modo saranno riconoscibili situazioni non ascrivibili all'interno di pratiche corruttive di rilievo penale, ma che potrebbero rappresentarne i prodromi, ovvero forme più "evolute" e dissimulate. La cultura della legalità, riconducibile all'applicazione concreta dei principi di etica pubblica, va a incidere con particolare efficacia proprio su questa zona grigia, dove l'universalismo della legge e dei principi dello stato di diritto non è in grado di riconoscere e scongiurare il manifestarsi di forme di particolarismo in pratiche specifiche. Dem.e.tra. considera fondamentale il coinvolgimento della società civile e la formazione continua dei decisori pubblici, formazione che deve andare di pari passo con l'aggiornamento dei codici di comportamento e con l'aggiornamento di pratiche anti-corruzione.