

SAGGIO

Percorsi verso una cittadinanza resiliente. Prevenire corruzione e illegalità attraverso l'*accountability* pubblica*

MANOLA MAZZOTTA

Università del Salento

FERDINANDO SPINA

Università del Salento

Abstract

L'articolo propone una concettualizzazione teorica della crisi della legalità nelle società contemporanee, con specifico riferimento al contesto italiano, interpretandola come espressione di vulnerabilità istituzionali e socio-giuridiche. Nella prima parte viene analizzata la progressiva marginalizzazione, nell'agenda politica e nel dibattito pubblico, del rischio rappresentato dalle organizzazioni criminali di tipo mafioso e del problema della corruzione sistemica. A partire dalle teorie dell'*accountability*, vengono quindi esaminate alcune trasformazioni degli assetti istituzionali, in particolare l'indebolimento del potere giudiziario, che contribuiscono a una crisi dell'orientamento alla legalità. Nella seconda parte l'analisi si concentra sul ruolo della cittadinanza resiliente orientata alla legalità e al contrasto della corruzione e delle mafie. In questa prospettiva, l'articolo problematizza i limiti delle pratiche di resilienza socio-economica meramente adattive, evidenziandone l'insufficienza nel produrre trasformazioni strutturali e nel contrastare dinamiche di illegalità sistemica. Il contributo rilegge criticamente il concetto di resilienza civica, sostenendo che solo una resilienza fondata su processi di apprendimento collettivo e su capacità generative, ancorata a dispositivi di finanza pubblica e *accountability*, può rafforzare trasparenza, fiducia istituzionale e legalità.

Parole chiave: *resilienza civica, crisi della legalità, accountability pubblica, potere giudiziario*

* Questo contributo si colloca nell'ambito delle attività scientifiche promosse dall'Unità di ricerca *Socio-Economic Change, Legal Culture and Crime*, co-diretta da Ferdinando Spina e Manola Mazzotta, all'interno del *Centro di Ricerca Interdisciplinare su Politiche dell'Emergenza e Vulnerabilità Sociale (CREV)*, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Università del Salento. Gli autori hanno collaborato con l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" nell'ambito del progetto PRIN *Exploring Resilience: Vulnerability, Social Security, Political Inclusion. Promoting a Sustainable Transition based on Local Practices and Governance*. L'articolo è il risultato di un approccio condiviso dai due autori. Ai fini del riconoscimento accademico, l'introduzione è attribuita a entrambi gli autori; i paragrafi 1-3 sono attribuiti a Ferdinando Spina; i paragrafi 4-7 sono attribuiti a Manola Mazzotta.

English version

The article develops a theoretical framework for understanding the crisis of legality in contemporary societies, with particular reference to the Italian case, conceptualised as the outcome of institutional and socio-legal vulnerabilities. It first examines the progressive displacement, within political agendas and public discourse, of the threat posed by mafia-type criminal organisations and of systemic corruption as a central public problem. Drawing on accountability theory, the analysis then addresses a series of transformations in institutional arrangements—most notably the weakening of judicial power—that contribute to an erosion of normative commitments to legality.

The second part shifts the focus to the role of resilient forms of citizenship oriented towards legality and the fight against corruption and organised crime. From this perspective, the article critically interrogates the limits of socio-economic resilience practices understood in purely adaptive terms, highlighting their inability to generate structural change or to effectively counter dynamics of systemic illegality. The concept of civic resilience is therefore reconsidered, and it is argued that only a form of resilience grounded in collective learning processes and generative capacities, and anchored in public finance instruments and accountability mechanisms, can contribute to strengthening transparency, institutional trust, and legality.

Keywords: Civic resilience, crisis of legality, public accountability, judicial power

Introduzione

In una raccolta di saggi, pubblicata nel 1984, in cui si interrogava su come potesse apparire il futuro della democrazia sul finire del XX secolo, Norberto Bobbio analizzava il modello democratico ideale una volta messo alla prova con la «rozza materia» della realtà delle società nella tarda modernità (Bobbio, 1991).

Dal confronto derivava per il Nostro la consapevolezza, forse l'amara delusione, che il progetto politico della democrazia non avrebbe mantenuto tutte le sue ambiziose promesse. Tra queste, Bobbio includeva l'eliminazione del "potere invisibile", ovvero l'estensione e l'efficacia del controllo pubblico sulle decisioni prese nei diversi centri di potere. Solo questo controllo può valere come risposta al problema del *Quis custodiet ipsos custodes?*, fondamentale per la realizzazione di una società democratica. Bobbio ammoniva sul pericolo che nelle democrazie i poteri vengano occultati e sottratti all'accountability, sia quella istituzionale del Parlamento e della magistratura sia quella civica della sfera pubblica.

In effetti, riferendosi esplicitamente alla situazione italiana, così scriveva Bobbio: «la presenza del potere invisibile (mafia, camorra, logge massoniche anomale, servizi segreti incontrollati e protettori dei sovversivi che dovrebbero controllare) è, permettetemi il bisticcio, visibilissima» (Bobbio, 1984, p. 17).

Ai poteri "invisibili e forti" individuati da Bobbio, va aggiunto il potere economico quando interagisce, allo stesso modo delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, con i rappresentanti pubblici nelle diverse forme degli scambi occulti (Della Porta e Vannucci, 2021). Anche la corruzione, infatti, compromette il divario fra la trasparenza dell'esercizio del potere e il suo occultamento (Pizzorno, 1992).

In una società democratica, mafie, eversione e corruzione sono fenomeni qualificati come crimini non solo in ragione del loro inquadramento penale, ma anche in quanto fonti strutturali di danno sociale (Sutherland, 1987; Davies, Leighton e Wyatt, 2021): essi producono violenza, sofferenza fisica e psichica, compressione delle libertà individuali e distruzione del benessere materiale della collettività, a vantaggio dell'arricchimento e degli interessi di ristretti gruppi privati. Per di più, le conseguenze sono anche di tipo morale, difficilmente condannabili da un punto di vista penale e misurabili dalla prospettiva del danno sociale, eppure, tanto certe quanto esiziali. La diffusione della corruzione e del

crimine organizzato e, soprattutto, la percezione dell'incapacità di leggi e istituzioni nel contrastarli, comporta l'innescarsi di processi di sfiducia pubblica e di emulazione, in un circuito vizioso che porta all'indebolimento dei meccanismi di vincolo, controllo e contrasto.

La presente riflessione parte dalla constatazione che la fenomenologia del potere invisibile è oggi di natura diversa rispetto a quella percepita da Bobbio. In quegli anni, come ricordato, la presenza del condizionamento del potere invisibile era effettivamente «visibilissima». L'esperienza del terrorismo e della strategia della tensione, con il portato di stragi, omicidi, sequestri, tentativi di colpi di stato, era ancora viva, mentre faticoso risultava il processo di normalizzazione (Galfré, 2014). Quanto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, la visibilità della sua violenza aveva raggiunto livelli mai conosciuti nella storia nazionale. In Sicilia, a partire dal 1979 si susseguirono ondate di terrorismo mafioso che colpirono vittime eccellenti dello Stato e vittime indifese della società civile, senza dimenticare il drammatico numero di omicidi della seconda guerra di mafia scoppiata tra la fazione Bontate-Inzerillo e l'alleanza guidata dai corleonesi (Lupo, 2018). In Campania, si consumava il confronto armato, che tra il 1978 e il 1983 fece circa 1500 morti, tra la *Nuova Camorra Organizzata* di Cutolo e i clan rivali (Barbagallo, 2011, p. 125). Quanto ai fenomeni corruttivi, amplissima preoccupazione avevano già destato i casi Calvi e della loggia P2, mentre emergevano numerosi episodi in tutto il territorio nazionale grazie alle indagini e alle sentenze della magistratura (Turone, 1984; Cazzola, 1988; Della Porta, 1992).

La massima visibilità dell'estensione e della pericolosità delle mafie e della corruzione si ebbe, come è noto, nel 1992, *annus horribilis* delle stragi di Capaci e di Via d'Amelio e dell'inchiesta della procura di Milano "Mani pulite". Le tre emergenze nazionali del terrorismo, della mafia e della corruzione suscitarono un'ampia reazione politica, giudiziaria e civile, che, nel corso degli anni successivi, ha trasformato le istituzioni, la politica criminale, gli atteggiamenti culturali degli italiani.

Lasciando fuori dalla nostra attenzione il terrorismo e l'eversione politica, nella prima parte di questo lavoro evidenziamo la sostanziale scomparsa, dall'agenda politica e dal dibattito pubblico, del pericolo rappresentato dalle

organizzazioni criminali di tipo mafioso e del problema della corruzione sistemica. Consideriamo, poi, dalla prospettiva delle teorie dell'accountability, una serie di trasformazioni negli assetti istituzionali, particolarmente l'indebolimento del potere giudiziario, che possono contribuire a una crisi dell'orientamento alla legalità. Rispetto a questo quadro, nella seconda parte, riportiamo l'attenzione sull'importanza di una cittadinanza resiliente orientata alla legalità e al contrasto della corruzione e delle mafie. L'articolo, infatti, problematizza i limiti delle pratiche di resilienza socio-economica meramente adattive, evidenziandone l'insufficienza nel produrre trasformazioni strutturali e nel contrastare le dinamiche di illegalità sistemica.

L'analisi si concentra, dunque, sui processi attraverso cui la resilienza può tradursi in apprendimento collettivo e in capacità generative orientate alla produzione di valore pubblico e al rafforzamento della coesione sociale. In tale prospettiva, il contributo indaga i fattori distorsivi che, attraverso meccanismi di cattura, evasione fiscale e uso improprio delle risorse, sottraggono allo Stato capacità redistributive e indeboliscono l'efficacia delle politiche sociali.

Parallelamente, vengono esplorate le condizioni istituzionali e culturali che favoriscono il coinvolgimento attivo e la responsabilizzazione della società civile nella tutela del bene comune. In questa prospettiva il "recupero" dei diversi ruoli svolti dalla contabilità pubblica è assunto come chiave interpretativa per superarne la visione prettamente tecnico-allocativa, in direzione di una lettura che la concepisce come un'infrastruttura cognitiva contabile capace di incidere sui processi di formazione della fiducia, di consolidamento delle pratiche di trasparenza sostanziale e di orientamento dell'azione pubblica alla legalità e alla responsabilità collettiva.

In tal senso il rapporto tra contabilità pubblica, intesa come infrastruttura cognitiva, e accountability, intesa come dimensione relazionale con le istituzioni e le comunità, è circolare, in quanto l'una fornisce le condizioni conoscitive e gli strumenti di valutazione che, l'altra utilizza per orientare contenuti e finalità della contabilità. Ciascuna dimensione non soltanto presuppone l'altra, ma contribuisce a definirne qualità e significato istituzionale.

1. La normalizzazione della corruzione e delle mafie

Sviluppando alcune delle intuizioni di George Simmel sui rapporti di dominazione e obbedienza (Simmel, 1998), Ruggiero ha messo in luce come l'azione violenta ed estrattiva della criminalità dei potenti non si fondi esclusivamente sulla coercizione, ma richieda, in misura non marginale, il consenso dei soggetti sottoposti al suo dominio (Ruggiero, 2015). La criminalità dei potenti, dunque, può risultare socialmente tollerata, anche quando è diffusa, visibile e causa di significativi danni sociali, grazie a forme di complicità silenziosa che, lungi dal generare deterrenza, favoriscono dinamiche di imitazione e adattamento (Dalla Chiesa, 2014).

La collaborazione dei dominati è resa possibile dai processi di costruzione sociale del danno e dell'inaccettabilità morale dei comportamenti violenti e predatori. Il rifiuto, la tolleranza o persino la legittimazione della criminalità dei potenti dipendono, infatti, dalla percezione che gli individui hanno del fenomeno e delle sue conseguenze. Tale percezione non è mai data una volta per tutte, ma si forma all'intersezione tra esperienze individuali, dinamiche culturali, assetti istituzionali ma anche caratteristiche specifiche dei fenomeni criminali considerati.

Nelle nostre società, la visibilità pubblica delle mafie e della corruzione si costruisce per mezzo di discorsi emergenziali. Per discorsi emergenziali intendiamo le narrazioni a opera dei media, di leader e movimenti politici, attori giudiziari e di imprenditori morali, che selezionano di un dato fenomeno sociale solo le occorrenze più visibili e che enfatizzano, sulla base di valori, interessi, ruoli e posizioni di potere, solo punti di vista particolari tralasciando gli altri possibili (Spina, 2020).

La visibilità pubblica della corruzione è determinata dalla sua strutturale opacità. Il cosiddetto “numero oscuro” dei comportamenti corruttivi è particolarmente elevato, poiché lo scambio corruttivo è per sua natura occulto, sommerso e quasi sempre privo di vittime identificabili (Vannucci, 2012; Heywood e Rose, 2014; Stanziano, 2024). Da ciò deriva che, come sottolineato da Vannucci (2011), la corruzione tende a manifestarsi nella scena pubblica secondo un andamento carsico: emerge episodicamente in occasione di inchieste giudiziarie o scandali capaci di catalizzare l'attenzione dei media, per poi tornare a svilupparsi

in profondità, rimanendo invisibile alla maggioranza dei cittadini e percepibile solo all'interno di ristrette cerchie di beneficiari o collusi.

Infatti, nel contesto italiano, dopo l'emergenza rappresentata dalla stagione di Tangentopoli (Priulla, 1999), il tema della corruzione ha progressivamente perso centralità nell'agenda mediatica e politica, pur ricevendo l'attenzione costante, per quanto distorta, della cronaca (Mancini e Mazzoni, 2016). Quando il tema della corruzione riemerge nel dibattito pubblico, infatti, avviene spesso in modo incidentale e prevalentemente come elemento di conflitto tra classe politica e magistratura. Diversi studi hanno mostrato come questa dinamica sia connessa a meccanismi di condizionamento politico dell'informazione e alla tradizionale partigianeria del sistema dei media italiani (Vannucci, 2010; Mazzoni, Stanziano e Recchi, 2017; Mazzoni *et al.*, 2023). In tale quadro, i casi di corruzione non vengono semplicemente riportati, ma interpretati e utilizzati in chiave strumentale, in funzione delle linee editoriali e degli schieramenti politici di riferimento. Ne risulta una sovraesposizione selettiva agli scandali politici, che contribuisce a una rappresentazione distorta del fenomeno e influisce anche sulle percezioni degli esperti coinvolti nei processi di misurazione della corruzione.

La politicizzazione della corruzione produce almeno due effetti rilevanti (Mancini, Marchetti e Mazzoni, 2024). Da un lato, sottrae il fenomeno a un orizzonte di valori condivisi e unanimemente riconosciuti, indebolendo la capacità dell'opinione pubblica di esercitare un controllo morale efficace sui comportamenti devianti. Dall'altro, favorisce un innalzamento della "soglia di scandalizzazione", alimentando un atteggiamento di assuefazione e di sospetto generalizzato, per cui ogni indagine giudiziaria viene interpretata come potenzialmente strumentale.

Un ulteriore impedimento alla maturazione di una consapevolezza civica sui fenomeni corruttivi deriva dalla persistente sottovalutazione del danno sociale da essi prodotto. Come ricordato da Cantone (2023), uno degli ostacoli principali alla diffusione di una solida cultura della legalità risiede proprio nella difficoltà di riconoscere la corruzione come causa di un danno esteso alle vite dei singoli e al funzionamento complessivo della democrazia. Ugualmente, Stanziano (2024) evidenzia come in Italia manchi una percezione diffusa della corruzione come danno alla collettività: l'attenzione tende a concentrarsi sul singolo attore politico

coinvolto nello scandalo, temporaneamente stigmatizzato, mentre restano in ombra le implicazioni sistemiche del fenomeno.

Le caratteristiche della rappresentazione della corruzione qui descritte (visibilità emergenziale, politicizzazione, sottovalutazione del danno sociale) contribuiscono a erodere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella classe politica, generando un malcontento generalizzato verso la gestione degli affari pubblici. Poiché le pratiche corruttive sono prevalentemente occulte, questa sfiducia tende a estendersi indistintamente all'intero sistema politico-istituzionale, con conseguenze negative sulla qualità della democrazia (Vannucci, 2022). Da un lato, ciò incentiva il ricorso a canali informali e a pratiche illegali per l'ottenimento di vantaggi; dall'altro, indebolisce il controllo civico e scoraggia la partecipazione politica. In questo senso, si può parlare di un processo di normalizzazione, in cui l'assuefazione sociale, soprattutto alle forme più quotidiane e minute del malaffare, conduce a considerare la violazione delle regole come un dato ordinario e difficilmente contestabile (Stanziano 2024).

Le considerazioni sin qui svolte valgono anche per il racconto delle mafie. Le organizzazioni mafiose devono affrontare il dilemma tra occultamento e visibilità (Dino, 2009; Gambetta, 2009; Catino, 2020, pp. 349–355). Per esse, infatti, è indispensabile conservare rigorosamente la segretezza delle attività e degli affiliati per sfuggire al controllo e alle sanzioni degli apparati giudiziari; tuttavia, è ugualmente necessario comunicare, sia per la gestione degli affari sia per la costruzione di un racconto di sé, essenziale per l'identità interna e la reputazione esterna.

Anche i fenomeni mafiosi sono progressivamente scomparsi, in quanto problema strutturale della nazione, dall'agenda pubblica italiana (Simone e Ruotolo, 2018; Verdelli, 2022). L'emergenza legata all'ordine pubblico e alla violenza è terminata da diversi anni, per l'assenza di vittime eccellenti e stragi eclatanti. Gian Carlo Caselli ha sintetizzato efficacemente questa situazione:

Se scorre il sangue c'è un problema. Ma se non uccidono non esistono. E difatti le mafie finiscono agli ultimi posti dell'agenda della politica. Sicuramente non anche nella considerazione delle forze dell'ordine e della magistratura. Basta sfogliare i quotidiani. Giorno dopo giorno ci sono operazioni efficacissime sul versante del contrasto alle varie organizzazioni mafiose. Ma attenzione [...] oggi come oggi le difficoltà per la magistratura sono decisamente superiori a

quelle del passato. Perché la mafia, ripeto, cerca di non farsi notare, cerca di mimetizzarsi, cerca di nascondersi e quindi è più difficile trovarla e colpirla. Non c'è più bianco o nero, domina il grigio, domina la nebbia e conseguentemente è molto più difficile muoversi (Caselli, 2022, p. 135).

Le mafie non sono affatto scomparse, ma hanno mutato strategia e forma, abbandonando la violenza intimidatrice e privilegiando la corruzione e l'infiltrazione nell'economia legale e nelle amministrazioni pubbliche. Questa trasformazione rende il fenomeno meno visibile ma più insidioso, alimentando una vasta "zona grigia" composta da imprenditori, professionisti, dirigenti pubblici e rappresentanti politici.

Al problema della sottovalutazione delle mafie concorre anche quello che La Spina ha definito il paradosso dell'efficacia delle politiche antimafia (La Spina, 2005). Quest'ultime hanno prodotto degli effetti concreti e non contestabili nel contrasto alle organizzazioni mafiose, pur senza debellare in modo definitivo la loro presenza e incidenza sui territori. Tuttavia, in questo consiste il paradosso, ammettere l'efficacia delle politiche e il conseguente indebolimento delle mafie può suscitare la convinzione che l'attività di contrasto, comunque onerosa in termini di risorse per lo stato e vincoli per i privati, possa essere finalmente ridimensionata.

Ciò può indurre a una visione incautamente ottimistica e, dunque, all'allentamento delle misure antimafia. Al tempo stesso, non riconoscere che le misure e gli interventi sino ad ora realizzati siano stati efficaci comporta la percezione collettiva che la mafia sia invincibile (La Spina, 2016; Visconti, 2016). Si ripropone così il problema già evidenziato rispetto alla corruzione, e cioè che le forme della visibilità pubblica delle mafie tendano a produrre una indistinta percezione del fenomeno, con conseguenze negative sulla fiducia dei cittadini nella possibilità che si possa realizzare una convivenza civile, democratica e improntata alla legalità.

Questo è il senso dell'amara riflessione di Don Luigi Ciotti nel ripensare ai trent'anni di *Libera* (Ciotti, 2025). Negli anni della fondazione dell'associazione, nel 1995, sull'onda emotiva delle stragi e di Tangentopoli, la società civile aveva espresso un diffuso sentimento di rifiuto e ribellione nei confronti delle mafie e di ogni forma di illegalità e ingiustizia sociale. Oggi al contrario, secondo Ciotti, si registra il prevalere di una «pericolosissima rassegnazione» che consiste nella

«normalizzazione» della criminalità di tipo mafioso: «Il crimine organizzato sembra insomma diventato, agli occhi di molti cittadini e cittadine, un crimine “normalizzato”. E questa è una grande sconfitta sul piano culturale e civile!»

2. Accountability, stato di diritto e potere giudiziario

Uno dei tratti distintivi di un modello ideale e minimo di democrazia, anche al fine di limitare il potere invisibile, è l'accountability, intesa come la responsabilità degli attori pubblici per le proprie azioni (Bovens, 2007). Più in generale, l'accountability è la capacità effettiva del sistema di rendere il potere controllabile, limitato e sanzionabile. In tale prospettiva, una democrazia è tale quando i processi decisionali più rilevanti si sviluppano prevalentemente dal basso verso l'alto, valorizzando i bisogni e gli interessi dei cittadini. A tal fine, sono necessari meccanismi istituzionalizzati di controllo capaci di garantire che il potere pubblico rimanga effettivamente responsabile nei loro confronti (Morlino, Piana e Raniolo, 2013).

Ecco perché assume particolare rilevanza l'efficacia dell'accountability inter-istituzionale, ossia quella forma di responsabilità che viene fatta valere nei confronti dei governanti da altre istituzioni o da attori collettivi dotati di competenze e poteri di valutazione (Almagisti, Grimaldi e Pasquino, 2013). Rientrano in tale ambito l'attività di controllo esercitata dall'opposizione parlamentare, le funzioni di garanzia dei tribunali costituzionali, delle corti dei conti e delle autorità indipendenti, e, fondamentalmente, l'azione della magistratura ordinaria. In una visione più ampia ma coerente con il modello di società democratica, contribuiscono all'accountability i media indipendenti e la rete di associazioni e organizzazioni che costituiscono la società civile.

Questa concezione si è sviluppata nel costituzionalismo moderno e nel principio dello Stato di diritto, i cui requisiti minimi sono la separazione dei poteri, il principio di legalità, la contemporanea tutela di libertà ed eguaglianza (Silvestri, 2011). Il senso storico di questa formula risiede nel porre limiti al potere, proteggendo l'individuo dall'arbitrio, da qualunque parte esso arrivi, dalla società come dallo Stato (Costa, 2002; Zolo, 2002).

Da ciò deriva che l'implementazione di istituzioni distinte, indipendenti e dotate di pari potere, che tra loro interagiscono come contro-poteri, è una delle strategie delle democrazie per combattere la corruzione (Barberis, 2016). In questa strategia, il ruolo della magistratura, in particolare come attore dell'accountability orizzontale (O'Donnell, 1998), è cruciale sotto un duplice profilo. Da un lato, essa opera come soggetto deputato ad accertare e sanzionare eventuali violazioni della legalità da parte dei titolari di cariche pubbliche, rendendo effettiva la responsabilità giuridica del potere politico e amministrativo. Dall'altro, attraverso l'attivazione di indagini e procedimenti che portano alla luce condotte illecite altrimenti invisibili, contribuisce alla visibilità pubblica di pratiche altrimenti occultate e a riattivare circuiti di responsabilizzazione politica e sociale. In questo senso, la magistratura non svolge soltanto una funzione repressiva, ma agisce, in collaborazione con il sistema dei media, come snodo fondamentale della trasparenza istituzionale e della credibilità del sistema democratico.

Tuttavia, come evidenziato da Bovens (1998), le democrazie contemporanee sono interessate dal paradosso secondo cui l'espansione dei dispositivi di controllo e rendicontazione non si traduce automaticamente in una maggiore responsabilità effettiva. La crescente complessità delle organizzazioni pubbliche tende, infatti, a frammentare le catene decisionali e a rendere opaca l'attribuzione delle responsabilità, generando altre zone grigie nelle quali il potere si disperde o si sottrae alla sanzione. In tale contesto, anche l'azione della magistratura può incontrare limiti strutturali, legati sia alla difficoltà di individuare i centri decisionali effettivi sia alla tensione tra controllo giurisdizionale e autonomia della politica. La responsabilità, dunque, non può essere ridotta a un insieme di procedure, ma deve essere concepita come una relazione istituzionalizzata tra potere e pubblico, capace di incidere concretamente sulla qualità della democrazia.

Una prospettiva complementare è offerta dall'analisi di Rosanvallon, che interpreta le trasformazioni della democrazia contemporanea attraverso la categoria della controdemocrazia (Rosanvallon, 2012). Accanto al momento elettorale, si sviluppano infatti forme diffuse di sorveglianza, veto e giudizio attraverso cui i cittadini monitorano l'azione dei governanti. Tali pratiche non sostituiscono la democrazia rappresentativa, ma ne costituiscono un complemento strutturale,

soprattutto in contesti segnati da sfiducia. In questo scenario, l'*accountability* assume i tratti di un controllo permanente che si esercita anche al di fuori delle arene istituzionali politiche e al quale anche le istituzioni giurisdizionali contribuiscono in modo strutturale. La magistratura, infatti, si colloca in una posizione intermedia tra dimensione istituzionale e pressione sociale: essa è formalmente parte dello Stato, ma spesso agisce in risposta a sollecitazioni provenienti dall'opinione pubblica e dai media, contribuendo a tradurre la domanda diffusa di controllo in un'azione proceduralmente controllata.

Il contributo di O'Donnell sull'*accountability* orizzontale consente di precisare ulteriormente questa dinamica (O'Donnell, 1998). Oltre all'*accountability* verticale, esercitata dai cittadini attraverso elezioni e opinione pubblica, esiste un'*accountability* orizzontale affidata a un insieme di istituzioni statali autonome incaricate di controllare e sanzionare l'uso del potere da parte di altri organi dello Stato. In tale prospettiva, corti, magistratura, organi di controllo e autorità indipendenti costituiscono nodi essenziali della responsabilizzazione democratica.

L'esperienza delle democrazie delegative (O'Donnell, 1998) mostra come la mera competizione elettorale non sia sufficiente a garantire un governo responsabile, soprattutto quando l'esecutivo tende a concentrare potere e a sottrarsi ai controlli. La qualità democratica dipende, dunque, dalla densità e dall'effettività delle reti istituzionali di controllo reciproco. Quando la magistratura dispone di autonomia, risorse e legittimazione sociale adeguate, essa può svolgere un ruolo decisivo nel contrastare pratiche di corruzione, abuso e cattura istituzionale, collusione con la criminalità organizzata, rafforzando l'*accountability* orizzontale e contribuendo a rendere visibili e sanzionabili dinamiche di potere altrimenti opache. Al contrario, quando è delegittimata, politicamente attaccata o strutturalmente indebolita, l'intero sistema di responsabilizzazione risulta compromesso, con effetti negativi sulla trasparenza, sulla fiducia pubblica e, in ultima istanza, sulla qualità stessa della democrazia.

3. L'indebolimento del potere giudiziario nel contrasto ai poteri invisibili

La concettualizzazione teorica dell'*accountability* trova nella vicenda storica italiana evidenti conferme, ma anche motivi di riflessione critica. È sufficiente

ricordare il ruolo di primo piano svolto dalla magistratura nell'affrontare le emergenze criminali del paese, la mafia e la corruzione (oltre al terrorismo), già accennate nell'introduzione (Meniconi, 2012, pp. 341–344; Bruti Liberati, 2018).

Con riferimento a quelle esperienze, Pizzorno (1998) ha analizzato l'espansione del ruolo della magistratura, in Italia come nelle democrazie contemporanee, come conseguenza della crisi della rappresentanza politica. Il rafforzamento del potere giudiziario non è interpretato come un processo endogeno alla giurisdizione, bensì come effetto dell'indebolimento dei partiti e dei meccanismi tradizionali di mediazione democratica, come dimostrato dal dilagare della corruzione politica. In una tale situazione, gli equilibri dell'accountability inter-istituzionale sono divenuti più instabili, pendendo dalla parte del potere giudiziario, in una strutturale simbiosi con i mezzi di informazione (Soulez-Larivière, 1993). Infatti, ritornando a Pizzorno, la magistratura è stata progressivamente investita di una funzione di controllo eccedente rispetto alla sua funzione giurisdizionale in favore di una valutazione della "virtù" degli attori pubblici, rispondendo in tal modo a una domanda sociale di moralizzazione della vita politica.

L'espansione del potere giudiziario non si è registrata solo in Italia ma è stata riscontrata a livello globale (Tate e Vallinder, 1997). In numerose democrazie, la magistratura ha guadagnato il supporto delle opinioni pubbliche, giungendo a limitare considerevolmente il potere dei parlamenti e dei governi (Hirschl, 2004). Tuttavia, da alcuni anni si assiste a una tendenza di segno contrario. Sia nelle democrazie liberali consolidate sia nei regimi ibridi (formalmente democratici ma autoritari nella sostanza), il sistema giudiziario è sotto attacco (Graver, 2024). In particolare, sono a rischio quei principi e i correlati meccanismi istituzionali, quali l'indipendenza della magistratura, il controllo di legittimità delle leggi e l'accesso alla giustizia, che garantiscono lo Stato di diritto contro il potere dei leader populistici, gli interessi delle maggioranze e dei gruppi di potere (Pech e Scheppele, 2017; Blokker e Mazzoleni, 2020).

Il ruolo che il giudice occupa nella società è l'espressione più visibile di questa tensione. Infatti, il primo passo intrapreso da governi che vogliono rafforzare il proprio potere è una riforma legislativa dell'ordinamento giudiziario, preparata e

sostenuta da un attacco mediatico alla magistratura. La situazione attuale ci ricorda, dunque, che l'efficacia del giudice nel garantire le libertà e i diritti individuali così come l'*accountability* dei poteri dipende dall'interazione di molteplici elementi: il tipo di sistema politico e il ruolo svolto dai partiti e dai loro leader; gli equilibri di potere politico ed economico nella società; l'organizzazione interna della magistratura, le concezioni di ruolo e le performance professionali dei giudici; le relazioni esistenti nel *legal complex*, con avvocati, impiegati nell'amministrazione della giustizia, giuristi (Halliday, Karpik e Feeley, 2007). Senza dimenticare il rapporto con la società civile, che può supportare e difendere l'indipendenza dei giudici oppure al contrario mostrarsi indifferente o addirittura ostile (Hertogh, 2018).

In questa prospettiva, ogni democrazia può essere considerata in transizione, poiché è sempre possibile una deriva verso la concentrazione del potere nelle mani di oligarchie politiche, economiche, militari e criminali (Reayat, Smith e Cho, 2024). In un simile processo, la funzione di controllo e di resistenza della magistratura, insieme a quella delle altre istituzioni che sostanziano l'*accountability* inter-istituzionale, viene progressivamente smantellata. In particolare, l'azione giudiziaria tende a politicizzarsi, allineandosi agli obiettivi del gruppo di potere dominante e ponendosi al servizio di un più ampio progetto di controllo e repressione.

Tuttavia, una simile transizione non avviene in modo improvviso, né costituisce un processo inevitabile. La magistratura può conservare il proprio potere di controllo e il proprio ruolo di difesa della Costituzione, a condizione che sia sostenuta e tutelata da una società civile resiliente. Infatti, la recente situazione di alcune giovani democrazie europee come Polonia o Ungheria, «suggerirebbe che l'indipendenza istituzionale non è sufficiente a sostenere i tribunali quando essi godono di un limitato sostegno pubblico, il complesso giuridico è debole e devono confrontarsi con attori politici forti» (Guarnieri e Pederzoli 2020, 174).

4. L'instabilità generata dall'illegalità e dalla corruzione

Un sistema socio-economico in cui l'illegalità e la corruzione sono strutturali, perché sistematicamente tollerate e normalizzate, non è soltanto inefficiente, ma

profondamente vulnerabile e propenso al breakdown e, dunque, tale da condizionare le pratiche di resilienza che ne derivano, in quanto orientate all'urgenza di contrastare contingenze e non già all'obiettivo di costruire valore pubblico attraverso processi di resilienza generativi/trasformativi.

Boin e McConnell (2007), per esempio, osservano che i disastri ambientali, come quelli scaturiti da un terremoto o da un uragano, sono eventi che si possono comprendere solo analizzando l'interazione tra fattori naturali e vulnerabilità strutturali proprie della società contemporanea (es. l'area grigia dell'interdipendenza tra legale e illegale); infatti il breakdown di infrastrutture critiche come i trasporti, l'energia, la sanità fa sì che perturbazioni inizialmente limitate a specifici settori o contesti possano rapidamente propagarsi dando luogo a effetti a cascata difficilmente controllabili.

Di fronte a scenari di questo tipo, il compito principale delle autorità pubbliche non è quello di controllare ogni aspetto della risposta a un'emergenza, a una crisi oppure a un disastro, bensì quello di creare le condizioni istituzionali, organizzative e culturali affinché possano emergere comportamenti resilienti capaci di consolidarsi nel tempo; in altri termini, il riferimento è a una capacità collettiva di assorbire shock esterni, adattarsi a condizioni radicalmente mutate e avviare processi di recupero e ricostruzione attraverso valori e competenze condivise, cooperazione tra pubblico e privato e processi orientati più alla flessibilità che alla rigidità dei piani. La resilienza delle comunità, tuttavia, dipende fortemente da una governance pubblica capace di generare fiducia anche attraverso una leadership che agisce da moltiplicatore della compliance e della responsabilità condivisa (Gabrielli, Trinchero, 2025).

I percorsi volti a garantire la concreta realizzazione di una cittadinanza resiliente e di una governance pubblica trasparente richiedono l'analisi di processi che non si limitino a interpretare il presente, ma che siano orientati alla progettazione di modelli di sviluppo più equi, inclusivi e sostenibili. Questi modelli devono essere in grado di contrastare i fattori di contesto che alimentano l'intreccio tra legale e illegale e la diffusione della corruzione. In altri termini, è necessario adottare un approccio sistemico che sposti l'attenzione sull'analisi del quadro

istituzionale, economico e socio-culturale in cui si producono fenomeni di ibridazione tra legalità e illegalità alimentati da vulnerabilità e fragilità sociali.

Questo tipo di prospettiva consente di mettere in evidenza come norme, aspettative sociali e incentivi economici si influenzino reciprocamente, generando effetti che incidono sulla crescita, sull'equità, sull'inclusione e, più in generale, sulla qualità della democrazia.

Il sistema sociale contemporaneo si confronta con relazioni mutevoli, con traiettorie storiche, con cambiamenti e pressioni globali, con crisi ed emergenze evidenziando spazi a geometrie variabili in cui si combinano distorsioni, fallimenti dei mercati, inefficienze istituzionali (anche nelle modalità di ricorso ai fondi pubblici) e freni allo sviluppo e all'innovazione derivanti dall'illegalità e da fenomeni criminali. In questo scenario è importante comprendere i fattori di contesto e dei processi che agevolano le relazioni dinamiche tra legale e illegale, che normalizzano la corruzione e che consentono i giochi cooperativi delle organizzazioni criminali mafiose, intese, queste ultime, come agenti economici complessi dotati di sistemi di governance, strategie di mercato, capacità di adattamento ai cambiamenti istituzionali e abilità nello sfruttare spazi di legalità formale per estendere il proprio potere economico e sociale, oltre che di controllo dei territori.

Gli interrogativi aperti riguardano non solo l'analisi delle cause e degli effetti delle varie forme di illegalità, ma anche quella dell'efficacia e dell'efficienza dell'accountability pubblica e degli strumenti normativi e regolativi che agiscono sulla struttura degli incentivi e sulla resilienza dei sistemi sociali.

Questa matrice interpretativa consente di analizzare l'agire economico e politico-istituzionale anche attraverso una lente etica sulla qualità dello sviluppo e sulle istituzioni inclusive come fattori abilitanti della crescita, della sicurezza, della resilienza (Acemoglu et al., 2005). Il modello di sviluppo cui si fa riferimento è, dunque, quello che riesce a generare ricchezza attraverso la "creazione" che avviene grazie alle persone, alle loro interazioni, alla ricerca scientifica e al progresso tecnologico; questi elementi lo differenziano, dunque, dal modello di sviluppo basato sulle logiche estrattive in cui individui e aziende si arricchiscono mediante

posizioni di potere/rendita (Stiglitz, 2020) o addirittura attraverso comportamenti predatori, come nel caso dello sfruttamento mafioso di interi settori produttivi.

La sfida principale con cui si misura questa visione è, tuttavia, la complessità che è un elemento costitutivo e ineludibile della società moderna e dei sistemi del diritto, dell'economia, della politica (Luhmann, 1990). Il governo della complessità si realizza attraverso la costruzione di aspettative e la stabilizzazione delle norme, ma sempre in modo provvisorio, mai definitivo.

L'incertezza resta una condizione strutturale, non un'anomalia da correggere, in quanto è un prodotto sistemico della complessità e dei processi di selezione che conducono alla decisione; ne deriva l'impossibilità di azzerare il rischio che permane sullo sfondo di ogni decisione. Il rischio si manifesta, per esempio, nei mercati come volatilità, nei processi decisionali pubblici come ambiguità normativa e nelle politiche di contrasto alla criminalità, come parziale imprevedibilità degli effetti. Rispetto alla complessità sistemica, le fragilità sociali, le disuguaglianze e le stesse forme di illegalità non possono essere comprese come semplice deviazione da un ordine normativo, ma come fenomeni che si sviluppano nei vuoti di regolazione, nelle intersezioni tra sistemi o come risposta adattiva a situazioni ambigue. Questa lente di analisi diventa, allora, il terreno paradigmatico nel quale si concentrano molteplici dinamiche (economiche, giuridiche, culturali) e in cui si aprono gli spazi per un ripensamento complessivo dell'azione sociale e della governance, anche nella sua accezione di accountability pubblica.

5. Sfide di governance interpretate attraverso i ruoli della contabilità pubblica

La contabilità pubblica assolve a una pluralità di funzioni che superano la mera rilevazione tecnico-contabile delle entrate e delle spese, configurandosi come infrastruttura cognitiva e normativa della governance. Se le funzioni allocativa, redistributiva e stabilizzatrice appartengono propriamente alla sfera della finanza pubblica, la contabilità ne costituisce il presupposto conoscitivo e regolativo, rendendo tali scelte comparabili e valutabili nello spazio pubblico.

In tal senso, essa svolge: una funzione informativa e di strutturazione della visibilità istituzionale, selezionando ciò che diviene oggetto di decisione e di controllo (Hopwood, 1987; Robson, 1992); una funzione di organizzazione e di costruzione delle razionalità operative che orientano l'azione amministrativa (Miller & Power, 2013); una funzione di legittimazione e produzione di fiducia, nella misura in cui i sistemi di rendicontazione e verifica contribuiscono a fondare pratiche di accountability pubblica (Bovens, 2007; Power, 1997). In questa prospettiva, la contabilità partecipa alla configurazione istituzionale della governance, incidendo sulle modalità attraverso cui le priorità politiche, i vincoli di sostenibilità e le responsabilità, anche intergenerazionali, vengono formalizzate e rese oggetto di verifica democratica.

Attraverso questi processi si realizzano le condizioni necessarie per tradurre in azione concreta le politiche pubbliche, per lo più finanziate con la leva fiscale, attraverso le quali lo Stato persegue obiettivi di coesione sociale, eguaglianza delle opportunità, tutela dei diritti fondamentali, evidenziando l'importanza del coinvolgimento e della responsabilizzazione della società sul bene comune (Borgonovi, 2020) e, dunque, sulla visione di futuro che sta alla base dell'integrazione tra dimensione pubblica e privata, tra responsabilità individuale e intervento istituzionale.

La transizione ecologica è un esempio di visione del futuro che guarda a un modello di sviluppo duraturo ed equo, che ridefinisce il rapporto tra attività economiche, ambiente, società, istituzioni. È evidente, dunque, che il ruolo della finanza pubblica sia centrale nella transizione ecologica, in quanto attraverso la fiscalità e le politiche di spesa e incentivi, le risorse vengono indirizzate verso investimenti sostenibili che coinvolgono il partenariato tra i vari attori sociali e istituzionali. Tale processo, tuttavia, può essere compromesso da comportamenti illegali che ostacolano l'efficacia e la trasparenza degli interventi e delle decisioni; si pensi al doppio rilievo che riveste la responsabilità individuale nel concorrere al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile, da un lato ci sono i comportamenti quotidiani (esempio l'uso di contenitori alimentari riutilizzabili o il c.d. "usa e getta" di plastiche non riciclabili) e dall'altro la responsabilità nel concorso alle

spese pubbliche (per esempio il regolare pagamento delle tasse sullo smaltimento dei rifiuti o la morosità/evasione).

In questo senso, il bilancio pubblico assume il valore di una sorta di contratto sociale che riflette le priorità e i valori di una collettività, rendendo visibili le scelte che una società compie per concorrere al benessere collettivo, alla giustizia sociale e alla capacità redistributiva dello Stato nel garantire servizi, protezione sociale e accesso universale a diritti fondamentali quali la salute, l'istruzione, la mobilità, la previdenza. Alla luce di queste considerazioni è evidente che fenomeni come l'evasione fiscale, la turbativa d'asta negli appalti pubblici, l'alterazione di procedure per l'accesso a risorse pubbliche rappresentino fattori distorsivi che sottraggono allo Stato risorse a sostegno delle politiche sociali; la perdita di gettito fiscale si traduce in tagli ai servizi essenziali, in ritardi nelle prestazioni, in difficoltà di fornire risposte veloci alle emergenze. I servizi essenziali e di pubblica utilità, come per esempio la sanità e la mobilità, sono spesso i settori più colpiti dalla perdita di gettito fiscale, nonostante siano proprio quelli che maggiormente contribuiscono alla riduzione delle disuguaglianze. Il sottofinanziamento strutturale di questi ambiti ha effetti regressivi, in quanto le fasce sociali più deboli e vulnerabili, che più dipendono dai servizi pubblici, sono quelle che più subiscono le conseguenze del disequilibrio.

Di fronte a servizi carenti, i cittadini con maggiori risorse possono rivolgersi al privato (scuole, sanità, trasporti), mentre i meno abbienti subiscono un doppio svantaggio, perché pagano in modo proporzionalmente maggiore e ricevono meno servizi. La redistribuzione inadeguata delle risorse alimenta un circolo vizioso che lega ingiustizia fiscale, crisi di fiducia nelle istituzioni e progressiva disaffezione civica; una simile dinamica compromette la giustizia sociale e l'accesso reale alle libertà sostanziali (Sen, 1999), infatti, quando i cittadini percepiscono che lo Stato non è in grado di garantire equità, legalità e qualità nei servizi, la loro propensione a contribuire si riduce.

L'evasione fiscale è un tipico esempio di comportamento influenzato dal basso livello di fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche ed evidenzia una logica individualistica e opportunistica che prevale anche nella previsione di sanzioni (Frey 1997, Torgler 2007). La crisi di fiducia verso le istituzioni produce

effetti anche sul piano della legittimità democratica, poiché, se lo Stato non è percepito come equo, affidabile ed efficace, le politiche pubbliche perdono consenso e diventano vulnerabili alle pressioni corporative, alle narrative populiste e anti-istituzionali. La costruzione di fiducia diviene, allora, una sfida di governance che si alimenta anche attraverso l'efficacia e l'efficienza della finanza pubblica.

6. Corruzione sistemica e distorsione del funzionamento istituzionale

La corruzione descrive il comportamento di un soggetto che, violando i propri doveri e obblighi, agisce in cambio di denaro o di altri vantaggi e benefici, privati o collettivi, che non gli spettano legittimamente (Rose-Ackerman, 1999). Dal punto di vista economico, la differenza tra corruzione episodica e corruzione sistemica descrive la diversa capacità di influenzare l'allocazione delle risorse e le strutture di incentivo all'interno di un sistema; infatti, mentre la corruzione episodica, seppur dannosa, può essere affrontata con strumenti investigativi e sanzionatori mirati, in quanto si tratta di eventi non radicati nel sistema; la corruzione sistemica è radicata e diffusa, ovvero è parte integrante del funzionamento di un'organizzazione o di un settore ed è sostenuta da reti di individui collusi (imprenditori, funzionari, politici) che operano per mantenere e consolidare pratiche corruttive. In questo modo, la corruzione diventa una struttura di governo parallela, capace di dettare le regole informali di funzionamento di interi segmenti amministrativi ed economici.

Dal punto di vista socio-economico, la corruzione procura un danno strutturale e persistente in quanto altera le regole di mercato e i meccanismi di allocazione delle risorse pubbliche, distorcendo il sistema di governo del bene pubblico. In Italia l'Indice di Percezione della Corruzione 2024 è in peggioramento (Transparency International 2025), infatti ha un valore di 54/100 ex 56/100 rispetto all'anno 2023 (dove 0 corrisponde al più alto livello di corruzione percepita e 100 al livello più basso). Per Transparency International, questo dato rappresenta un'inversione di tendenza che sembra contraddire i significativi progressi compiuti dall'Italia negli ultimi anni (adozione della Legge anticorruzione n. 190/2012; adozione della Legge n. 179/2017 per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità; adozione del D. Lgs 23/2024 di recepimento della Direttiva europea

sul Whistleblowing). Le motivazioni che hanno portato a questa inversione di rotta vanno ricercate nell'assenza di una regolamentazione chiara sul conflitto di interessi tra pubblico e privato, nella mancanza di una disciplina sul lobbying e nel ritardo nell'implementazione di talune misure (come il registro dei titolari effettivi) rilevanti per l'efficacia delle norme antiriciclaggio.

Come osserva Spina (2014), in Italia la corruzione ha una dimensione sistemica che pervade il contesto politico-amministrativo e quello socio-culturale; si tratta di una sorta di "infezione comune" che, con capacità di penetrazione subdola, si innesta nelle crepe delle norme e delle aspettative di comportamento dei ruoli pubblici e cresce attraverso la generalizzazione delle sue rappresentazioni.

La convergenza tra la dimensione culturale della corruzione, che la rende socialmente accettata, e la fragilità normativa, che ne favorisce la riproduzione, genera un circolo vizioso in cui la corruzione non solo mina la fiducia collettiva nelle istituzioni, ma si consolida come elemento strutturale del sistema politico e amministrativo, perpetuando l'idea che l'illegalità sia parte integrante della vita pubblica; permane, allora, il problema della "scappatoia dei disonesti" (Ainis, 2024) ovvero della possibilità di aggiramento dettata dal fatto che ogni norma sembra offrire una scappatoia: «è la malattia del troppo, delle troppe leggi che s'elidono a vicenda, dei troppi garanti che finiscono per pestarsi i piedi» (Ibidem).

In questo modo, la corruzione si alimenta attraverso due fattori convergenti da un lato la percezione sociale della sua inevitabilità, che la rende quasi normalizzata; dall'altro la fragilità del sistema normativo, che invece di arginarla finisce per legittimarla. Nel 2009, l'OCSE ha elaborato una mappatura articolata in quattro macro-aree di intervento, finalizzata alla prevenzione della corruzione, cui si associano specifici strumenti che hanno la comune finalità di rafforzare l'integrità pubblica, cioè quella di ridurre gli spazi di discrezionalità e prevenire le condizioni che alimentano la corruzione; nello specifico le quattro macroaree riguardano:

Strumenti di determinazione e definizione dell'integrità che sono funzionali a soddisfare due condizioni, da un lato la chiarezza (standard minimi in termini di condotta dei dipendenti pubblici), dall'altro la responsabilità, infatti, se l'integrità è definita chiaramente è possibile identificare i soggetti che violano gli standard prefissati e individuare le violazioni commesse. Rientrano in questi strumenti il

codice di condotta (che è un approccio rule-based alla gestione dell'integrità, avente la funzione di vincolare l'azione individuale al comportamento che l'organizzazione si attende) e il codice etico (che è espressione di un approccio value-based alla gestione dell'integrità in quanto si focalizza su valori etici generali che devono rappresentare il sistema di riferimento per i dipendenti).

Strumenti di orientamento che sono funzionali a far divenire l'integrità parte della pratica quotidiana dell'organizzazione, come la creazione di canali per la segnalazione di violazioni dell'integrità da parte di membri dell'organizzazione (whistleblowing) o altre parti interessate (reclami); o ancora l'Audit interno e strumenti di enforcement come le indagini interne e le sanzioni.

Nel 2017, l'OCSE ha adottato la Raccomandazione del Consiglio sull'integrità pubblica (OECD/LEGAL/0435), che rappresenta uno dei principali riferimenti internazionali per guidare i governi nel rafforzamento delle politiche anticorruzione. L'approccio adottato supera i modelli tradizionali basati solo su regole e sanzioni, puntando invece su una strategia sistemica finalizzata a creare un sistema di integrità pubblica che coinvolga tutte le istituzioni e che promuova una cultura diffusa di integrità che includa settore pubblico, imprese, società civile e cittadini investendo nella formazione, nella leadership etica e nella consapevolezza collettiva dei rischi corruttivi. L'obiettivo delle raccomandazioni, dunque, è di prevenire la corruzione in senso ampio, non solo la corruzione episodica ma anche fenomeni sistemici come il trading di influenze, l'uso improprio di informazioni riservate, il clientelismo e la policy capture (OECD 2017) da parte di interessi particolari.

7. Resilienza e accountability pubblica

La resilienza può essere intesa come un'ars gubernandi della complessità che, grazie alla sua ricchezza semantica, permette di interpretare incertezza e imprevedibilità non come mere anomalie o deviazioni dal funzionamento ordinario dei sistemi, bensì come dimensioni inscritte in una ontologia della complessità emergente (Chandler 2014). La resilienza, infatti, non esaurisce la sua valenza nella capacità di resistere agli shock, ma si configura anche come una disposizione

all'apprendimento e alla trasformazione che consente di integrare l'incertezza con le dinamiche non lineari della realtà contemporanea a condizione, tuttavia, che la governance sia adattiva e partecipativa, non già strumentale.

Negli ultimi decenni, tuttavia, il concetto di resilienza è stato assorbito dai discorsi di governance globale neoliberale con un'enfasi sulla responsabilizzazione individuale, in cui i soggetti vulnerabili sono chiamati a gestire autonomamente i rischi e gli shock operando all'interno di un sistema di protezione frammentato. La crisi pandemica da Covid 19 e le conseguenze socio-economiche che ne sono derivate hanno reso evidente questa dinamica, facendo emergere come la resilienza neoliberale possa riprodurre ingiustizie storiche e marginalizzare soggetti vulnerabili lasciandoli ai confini dei processi decisionali.

Le pressioni globali, le emergenze e le crisi (economiche, sociali, sanitarie, climatiche) delineano uno spazio di vulnerabilità in cui si producono relazioni opache e sistemi di governance frammentati che minano la fiducia collettiva e la capacità delle istituzioni di co-creare azioni trasformative; in questo scenario emergono forme di regolazione sociale di tipo informale e reti fiduciarie di protezione, che rivelano i limiti propri dei meccanismi istituzionali di tipo top-down nella regolazione statale e di mercato, in quanto espressione di un semplice adattamento.

Il presupposto affinché un processo sia in grado di valorizzare le relazioni e favorire la co-creazione di soluzioni è il legame con un principio cardine su cui si fonda la governance, ovvero l'accountability pubblica, intesa come un processo condiviso in cui cittadini e istituzioni collaborano per affrontare le sfide della complessità e dell'incertezza, promuovendo trasparenza, flessibilità, inclusione, partecipazione e assicurando, al tempo stesso, un legame profondo con le necessità e le risorse locali, il che mette realmente alla prova la capacità delle strategie di resilienza di agire o meno come processi di riorganizzazione trasformativa dei sistemi istituzionali, sociali e normativi (Folke, 2006; Walker et al., 2003).

Il termine accountability ha un significato più ampio rispetto a quello che comunemente viene definito "buon governo", si tratta, infatti, di un processo relazionale che coinvolge più dimensioni del rapporto tra istituzioni e cittadini, che vanno dalla verifica su come vengono utilizzate le risorse pubbliche alla

prevenzione della corruzione; dalla valutazione dell'efficacia ed efficienza istituzionale alla partecipazione attiva dei cittadini attraverso l'accesso aperto alle informazioni e la co-progettazione di politiche. L'accountability pubblica è una dimensione fondamentale nello sviluppo di un "ecosistema della responsabilità" (Mazzotta, 2025) in quanto consente di integrare il concetto di resilienza nei processi decisionali e di promuovere policy che derivino da un ripensamento, in chiave politica e inclusiva, del valore delle comunità e del loro patrimonio di conoscenze, pratiche e capacità di innovazione sociale, spesso trascurate dai dispositivi neoliberali. Il ruolo di tali politiche si manifesta anche sul piano economico e sociale, generando un impatto duraturo, in particolare nella costruzione di fiducia istituzionale, presupposto fondamentale per attrarre nuovi investimenti, rendere effettiva la coesione sociale e sostenere piani di sviluppo strutturale di lungo periodo.

Questo significato di accountability contribuisce a rendere visibili gli effetti positivi che derivano dall'applicazione del principio di trasparenza che, a sua volta, è una condizione abilitante della democrazia economica e di quella dimensione etico-istituzionale che Bobbio (1991) definisce essenza dello Stato democratico, in quanto rappresenta uno strumento di equità che agisce sulla riduzione delle asimmetrie informative, sulla tutela dei diritti e che sottopone al giudizio della cittadinanza i processi decisionali e i loro effetti, rafforzando la fiducia collettiva e la responsabilità istituzionale. L'accountability pubblica descrive, in tal senso, un "ecosistema della responsabilità" con dinamiche di interdipendenza tra elementi diversi che coesistono e si influenzano reciprocamente generando enforcement del sistema e aprendo uno spazio di azione valoriale in cui la resilienza assume un significato generativo e rappresentativo della responsabilità diffusa. In una prospettiva di questo tipo, integrata e operativa, l'accountability esprime una valenza ampia in quanto non si tratta di una risposta tecnica o procedurale, bensì dell'esito di interpretazioni condivise che coinvolgono profondamente l'iniziativa civica e l'azione istituzionale (Osborne et al., 2022).

Parlare di accountability come un ecosistema della responsabilità equivale a riconoscere che la resilienza è un principio in grado di orientare le scelte, le politiche e le azioni in direzione del bene comune (Ostrom, 1990) e questo ci porta

a parlare di resilienza non come di un obiettivo esterno, ma come una condizione interna che ridefinisce gli equilibri di un sistema socio-economico rispetto alla complessità emergente.

In conclusione, gli intrecci tematici e le prospettive che abbiamo delineato in questo lavoro descrivono le barriere o lo spazio di possibilità per la costruzione di una cittadinanza resiliente che è un fattore cruciale per la difesa della qualità della democrazia. Non si tratta di una resilienza puramente adattativa che consente di assorbire crisi contingenti, ma di una resilienza generativa, in grado di contrastare il processo di normalizzazione, in cui l'assuefazione sociale, soprattutto alle forme più quotidiane e minute del malaffare, conduce a considerare la violazione delle regole come un dato ordinario e difficilmente contestabile (Stanziano 2024).

Attraverso l'integrazione tra istituzioni solide, strumenti di accountability efficaci e partecipazione civica attiva, la cittadinanza resiliente si afferma come un nodo strategico dell'ecosistema della responsabilità e come condizione abilitante per una democrazia capace non solo di resistere alle derive oligarchiche, ma di rigenerarsi continuamente, riducendo le vulnerabilità strutturali e l'erosione della fiducia collettiva.

Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown.
- Ainis M. (2024). Corruzione, la scappatoia dei disonesti, *la Repubblica*, 22 aprile.
- Almagisti M., Grimaldi S. e Pasquino G. (2013). Accountability inter-istituzionale, in L. Morlino, D. Piana, e F. Raniolo (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia: 1992-2012*. Bologna: Il Mulino, pp. 134–160.
- Barbagallo F. (2011). *Storia della camorra*. Roma-Bari: Laterza.
- Barberis M. (2016). Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XLVI (1), pp. 155–175.
- Blokker P. e Mazzoleni O. (2020). Judicial Populism: The Rule of the People against the Rule of Law, *Partecipazione e Conflitto*, 13 (3), pp. 1411–1416.
- Bobbio N. (1991). *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi.

- Boin A., McConnell A. (2007). Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15, pp. 50-59.
- Borgonovi E. (2020). I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma, *Rivista Italiana di Public Management*, 3 (1), pp. 17- 40.
- Bovens M. (1998). *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Id. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework, *European Law Journal*, 13(4), pp. 447- 468.
- Bruti Liberati E. (2018). *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*. Roma-Bari: Laterza.
- Cantone R. (2023). *Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*. Milano: Vita e Pensiero.
- Caselli G.C. (2022). La magistratura italiana e la Mafia, in Consolo, Claudio et al. (a cura di), *Storia della magistratura*. Roma: Scuola superiore della magistratura (6), pp. 129–141.
- Catino M. (2020). *Le organizzazioni mafiose. La mano visibile dell'impresa criminale*. Bologna: Il Mulino.
- Cazzola F. (1988). *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*. Bologna: Il Mulino.
- Chandler D. (2014). Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity, *Resilience*, 2 (1), pp. 47- 63.
- Ciotti L. (2025). *Trent'anni di Libera, Luigi Ciotti: «Un impegno senza fine»*. Disponibile su: https://lavialibera.it/it-schede-2179-luigi_ciotti_trenta_anni_di_libera_impegno_senza_fine (Consultato: 29 novembre 2025).
- Costa P. (2002). Lo Stato di diritto: un'introduzione storica, in P. Costa e D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*. Milano: Feltrinelli, pp. 89–170.
- Dalla Chiesa N. (2014). *Manifesto dell'antimafia*. Torino: Einaudi.
- Davies P., Leighton P. e Wyatt T. (a cura di) (2021). *The Palgrave Handbook of Social Harm*. Cham: Springer International Publishing.
- Della Porta D. (1992). *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*. Bologna: Il Mulino.

- Della Porta D. e Vannucci A. (2021). *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*. Bologna: Il Mulino.
- Dino A. (2009). Un racconto allo specchio. La costruzione del mito mafioso attraverso le sue immagini, *Studi sulla questione criminale*, 4 (3), pp. 57–83.
- Folke C. (2006). Resilience: The Emergence of a Perspective for Socio-Ecological Systems Analyses. *Global Environmental Change*, 16 (3), pp. 253-267.
- Frey B. S. (1997). *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham UK and Brookfield, USA: Edward Elgar.
- Gabrielli F., Trincherio E. (2025). *La cultura della sicurezza. Istituzioni e comunità nella gestione di crisi ed emergenze*. Milano: Egea.
- Galfré M. (2014). *La guerra è finita. L'Italia e l'uscita dal terrorismo 1980-1987*. Roma-Bari: Laterza.
- Gambetta D. (2009). *Codes of the Underworld: How Criminals Communicate*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press.
- Graver H.P. (2024). On judges when the rule of law is under attack, *Oñati Socio-Legal Series*, 15 (2), pp. 369–394.
- Halliday T.C., Karpik L. e Feeley M.M. (a cura di) (2007). *Fighting for political freedom: comparative studies of the legal complex and political liberalism*. Oxford: Hart.
- Hertogh M. (2018). *Nobody's Law: Legal Consciousness and Legal Alienation in Everyday Life*. London: Palgrave Macmillan.
- Heywood P.M. e Rose J. (2014). «Close but no Cigar»: the measurement of corruption, *Journal of Public Policy*, 34 (3), pp. 507–529.
- Hirschl R. (2004). *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hopwood, A. G. (1987). The archaeology of accounting systems, *Accounting, Organizations and Society*, 12 (3), pp. 207-234.
- La Spina A. (2005). *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.
- Id. (2016). *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*. Bologna: Il Mulino.
- Luhmann N. (1990). *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, Bologna: Il Mulino.

- Lupo S. (2018). *La mafia. Centosessant'anni di storia*. Roma: Donzelli.
- Mancini P. e Mazzoni M. (2016). Un racconto di parte: la corruzione nei giornali italiani, *il Mulino*, (1), pp. 45–51.
- Mancini P., Marchetti R. e Mazzoni M. (a cura di) (2024). *Lo spettacolo della corruzione. Tra logiche dei media e politicizzazione*. Bologna: Il Mulino.
- Mazzoni M. et al. (2023). Strumentalizzazione o tematizzazione? Una nuova prospettiva per studiare la politicizzazione della corruzione, *Polis*, (1), pp. 37–66.
- Mazzoni M., Stanziano A. e Recchi L. (2017). Rappresentazione e percezione della corruzione in Italia. Verso una strumentalizzazione del fenomeno, *Comunicazione politica*, (1), pp. 99–118.
- Mazzotta M. (2025), *Un ecosistema per la responsabilità. Trasparenza, Legalità, Sostenibilità, Innovazione Armonica*, relazione seminariale, 24 maggio 2025, Università del Salento.
- Meniconi A. (2012). *Storia della magistratura italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Miller P., Power M. (2013). Accounting, organizing, and economizing. *Academy of Management Annals*, 7(1), pp. 557-605.
- Morlino L., Piana D. e Raniolo F. (a cura di) (2013). *La qualità della democrazia in Italia: 1992-2012*. Bologna: Il Mulino.
- O'Donnell G.A. (1998). Horizontal accountability in new democracies, *Journal of democracy*, 9 (3), pp. 112–126.
- OECD (2009), *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.
- Osborne S.P, Powell M., Cui T., Strokosch K. (2022). Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework, *Public Administration Review*, 82 (4), pp. 634-645.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pech L. e Scheppele K.L. (2017). Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, pp. 3–47.
- Pizzorno A. (1992). Lo scambio occulto, *Stato e mercato*, 34 (1), pp. 3–34.

- Id. (1998). *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*. Roma-Bari: Laterza.
- Power M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*, New York: Oxford University Press.
- Priulla G. (1999). *In nome del popolo mediatico: giudici, politici e giornalisti nella stagione di Mani pulite*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Reayat N., Smith R.K.M. e Cho M. (a cura di) (2024). *Judicial Independence in Transitional Democracies*. London: Routledge.
- Robson K. (1992). Accounting numbers as “inscription”: Action at a distance and the development of accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 17 (7), pp. 685-708.
- Rosanvallon P. (2012). *La controdemocrazia: la politica nell'era della sfiducia*. Roma: Castelvecchi.
- Rose-Ackerman S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggiero V. (2015). *Perché i potenti delinquono*. Milano: Feltrinelli.
- Sen A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Silvestri G. (2011). Lo Stato di Diritto nel XXI secolo, *Rivista dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti*, 2.
- Simmel G. (1998). *Sociologia*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Simone A.D. e Ruotolo S. (2018). La mafia scomparsa da tv e giornali, *MicroMega*, (3), pp. 97-108.
- Soulez-Larivière D. (1993). *Du cirque médiatico-judiciaire et des moyens d'en sortir*. Paris: Seuil.
- Spina F. (2014). L'«infezione comune» della corruzione e gli anticorpi della grande letteratura. *Alle origini della corruzione*, pp. 17-35, Brindisi: Il Settimo Libro.
- Id. (2020). Devianza e criminalità. La costruzione sociale delle emergenze, in M. Longo et al. (a cura di), *Politica dell'emergenza*. Trento: Tangram, pp. 235–249.
- Stanziano A. (2024). *Corruzione all'italiana: La misurazione del fenomeno tra realtà e percezione*.

- Stiglitz J. E. (2000). *Economics of the Public Sector* (3rd ed.), New York/London: W. W. Norton & Company
- Sutherland E.H. (1987). *Il crimine dei colletti bianchi*. Milano: Giuffr .
- Tate C.N. e Vallinder T. (1997). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- Torgler B. (2007). *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*. Northampton Massachusetts, USA: Edward Elgar.
- Transparency International (2025), *Corruption Perceptions Index 2024*.
- Turone S. (1984). *Corrotti e corruttori dall'Unit  d'Italia alla P2*. Roma: Laterza.
- Vannucci A. (2010). Quando la corruzione diventa maggiorenne, *il Mulino*, 59 (2), pp. 235–243.
- Id. (2011). L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto, in F. Merloni e L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*. Firenze: Astrid - Passigli, pp. 37–68.
- Id. (2012). Un nuovo paradigma contro la corruzione, *il Mulino*, 61 (3), pp. 422–430.
- Id. (2022). Democrazia corrotta, nazione infetta : sui meccanismi distorsivi della politica democratica, *Etica pubblica*, 1, pp. 89–109.
- Verdelli C. (2022). La mafia dimenticata, *Etica pubblica*, 1, pp. 123-127.
- Visconti C. (2016). «La mafia   dappertutto». *Falso!*. Roma-Bari: Laterza.
- Walker B., Holling C.S., Carpenter S. R., Kinzig, A. (2003). Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 9 (2), article 5.
- Zolo D. (2002). Teoria e critica dello Stato di diritto, in P. Costa e D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*. Milano: Feltrinelli, pp. 17–88.