

## INTERESSI PARTICOLARI E PUBBLICHE FUNZIONI: QUALE RUOLO PER IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE?

*Private Interests and Public Functions: What Role for the Anti-Corruption Prevention System?*

CRISTINA PASTA\*

**Abstract.** Il *Corruption Perception Index 2025* registra, per il secondo anno consecutivo, un arretramento dell'Italia nella classifica internazionale sulla percezione della corruzione. Tale peggioramento è stato ricondotto, segnatamente, alla scelta del legislatore di abrogare il reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) e alla perdurante assenza di una disciplina organica delle attività di *lobbying* nell'ordinamento. Nel frattempo la Corte costituzionale, pur evidenziando gli indubbi vuoti di tutela penale del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, ha confermato la legittimità costituzionale sia dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio (Corte cost. 3 luglio 2025, n. 95), sia della nuova formulazione del delitto di traffico di influenze illecite (Corte cost. 16 dicembre 2025, n. 185), ritenendo tali interventi rispettosi degli obblighi di criminalizzazione imposti dal diritto internazionale. Tale avallo costituzionale, pur legittimando sul piano giuridico le scelte del legislatore, non attenua l'urgenza di interrogarsi sull'effettiva tenuta dei presidi normativi residui rispetto al rischio di interferenze indebite di interessi particolari sull'azione del pubblico funzionario. L'indagine si concentra, dunque, sull'impatto delle recenti riforme sull'equilibrio complessivo del sistema anticorruzione, fondato sulla complementarità tra strumenti repressivi e strumenti preventivi, ed evidenzia come le misure residue presentino lacune e criticità applicative che ne compromettono l'effettività. Queste circostanze sollevano dubbi sulla capacità del sistema di compensare l'arretramento dei presidi penalistici e di garantire adeguata tutela tanto all'interesse pubblico quanto alla posizione degli amministratori. L'indagine affronta, infine, la questione dell'interferenza di interessi particolari sull'esercizio della funzione pubblica anche nella prospettiva delle più recenti iniziative legislative in materia di *lobbying*. Il sistema anticorruzione, infatti, in mancanza di una disciplina organica, è stato chiamato a svolgere un ruolo di supplenza, assumendo compiti di regolazione indiretta dei rapporti tra portatori di interessi e decisore pubblico.

**Abstract.** The *Corruption Perception Index 2025* records, for the second consecutive year, a decline in Italy's ranking in the international perception of corruption. This deterioration has been attributed, in particular, to the legislature's decision to repeal the offence of abuse of office and to the continuing absence of a comprehensive regulatory framework governing lobbying activities. In the meantime, the Constitutional Court, while acknowledging the undeniable gaps in the criminal protection of the principles set in art. 97 of the Italian Constitution, has upheld the constitutional legitimacy both of the repeal of the abuse of office and of the new formulation of the offence of illicit influence peddling, finding that these legislative choices comply with the criminalisation obligations imposed by international law. This constitutional endorsement, while legitimising the legislature's choices from a legal standpoint, does not diminish the urgency of questioning the actual effectiveness of the remaining normative safeguards in preventing undue interference by private interests in the conduct of public officials. The analysis focuses on the impact of recent reforms on the overall balance of the anti-corruption system, which rests on the complementarity between repressive and preventive instruments and highlights how the residual measures suffer from gaps and weaknesses that undermine their effectiveness. These circumstances raise doubts about the system's capacity to compensate for the retreat of criminal law safeguards and to afford adequate protection both to the public interest and to the position of individuals in their dealings with public authorities. Finally, the analysis addresses the issue of private interest interference in the exercise of public functions from the perspective of the most recent legislative initiatives on lobbying. In the absence of a comprehensive regulatory framework, the

*anti-corruption system has been called upon to perform a substitute role, taking on tasks of indirect regulation of the relationship between interest holders and public decision-makers.*

**Parole chiave:** Sistema di prevenzione della corruzione; Abrogazione abuso d'ufficio; Conflitto d'interessi; Modificazione traffico di influenze illecite; Attività di *lobbying*.

**Keywords:** *Anti-corruption prevention system; Repeal of the abuse of office offence; Conflict of interest; Reform of the illicit influence peddling offence; Lobbying.*

**SOMMARIO:** **1.** Premessa. - **2.** Il conflitto di interessi dinanzi all'arretramento dei presidi penalistici. - **2.1.** Il divieto di accesso o di mantenimento dell'incarico o della carica. - **2.2.** Il divieto di *pantouflage*. - **2.3.** L'omessa astensione in caso di conflitto di interessi. - **3.** La regolazione delle attività di *lobbying*. - **4.** Cenni conclusivi.

### **1. Premessa**

Due recenti sentenze della Corte costituzionale, la n. 95 del 3 luglio 2025 e la n. 185 del 16 dicembre 2025<sup>1</sup>, riaccendono i riflettori sul sistema anticorruzione introdotto nell'ordinamento dalla Legge Severino (l. 6 novembre 2012, n. 190)<sup>2</sup>.

Com'è noto, tale sistema, che affonda le sue radici nel diritto internazionale<sup>3</sup>, affianca agli ordinari strumenti repressivi offerti dal diritto penale alcune misure preventive volte a mitigare il rischio di proliferazione di condotte corruttive e a garantire, pertanto, una tutela anticipata ai beni dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

Gli strumenti preventivi si articolano in misure organizzative e in norme di condotta: le prime, a carattere oggettivo, incidono sul contesto e sulle condizioni che potrebbero agevolare la proliferazione di condotte corruttive; le seconde, a carattere soggettivo, aspirano invece ad assicurare che i comportamenti del pubblico funzionario siano conformi «ai principi dell'etica pubblica»<sup>4</sup>.

La Legge Severino ha dunque assegnato un nuovo ruolo alle pubbliche amministrazioni: queste ultime sono infatti chiamate a riflettere sulla propria organizzazione e a modellarla, sulla base di una valutazione del contesto nel quale sono inserite<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>\* *Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Bergamo.*

Le sentenze sono disponibili in *Dejure*.

<sup>2</sup> Per un approfondimento generale sulla l. n. 190/2012, si vedano, tra gli altri, E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna, 2023; R. CANTONE, *Il sistema di prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020; B.G. MATTARELLA, M. PELLISERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>3</sup> Si vedano N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *Federalismi.it*, 9, 2019, pp. 2 ss.; B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, in *Amministrazione in cammino*, 30 marzo 2018, pp. 1 ss.; N. PARISI, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2-3, 2016, pp. 185 ss.

<sup>4</sup> Così V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, in L. VANDELLI (a cura di, con la collaborazione di C. Tubertini), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 30.

<sup>5</sup> Si veda S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, pp. 243-250.

Alle pubbliche amministrazioni è richiesta, quindi, l'assunzione di un ruolo proattivo nel sistema, al punto che si è giunti a parlare di una vera e propria «privatizzazione della prevenzione»<sup>6</sup>. Si è così consolidata la consapevolezza che la predisposizione di assetti organizzativi adeguati rappresenti una condizione imprescindibile affinché le pubbliche amministrazioni possano pervenire all'effettiva cura dell'interesse pubblico loro affidato<sup>7</sup>.

Nel sistema anticorruzione, pertanto, il diritto penale rappresenta un'ultima risorsa, chiamata ad intervenire nel caso in cui gli strumenti preventivi siano risultati inadeguati a proteggere e a presidiare le pubbliche funzioni.

Si configura, così, un sistema integrato<sup>8</sup>, nel quale strumenti preventivi e repressivi operano secondo logiche di complementarità e di sussidiarietà<sup>9</sup>. Un approccio integrato impone che gli interventi di riforma siano attentamente ponderati, così da non pregiudicare la generale capacità del sistema di neutralizzare e sanzionare le condotte di cattiva amministrazione.

È in questo quadro che si colloca la sentenza della Corte costituzionale n. 185 del 2025, intervenuta proprio in relazione alle vicende modificative di uno degli strumenti repressivi del cosiddetto *Sistema 190*, ovvero la fattispecie del traffico di influenze illecite, disciplinata dall'art. 346-bis c.p.<sup>10</sup>.

Con tale fattispecie, la Legge Severino ha inteso intercettare gli accordi prodromici alla corruzione, sanzionando quei soggetti che agiscono al fine di condizionare in modo indebito le scelte del decisore pubblico. Com'è noto, la fattispecie ha posto dei problemi interpretativi e applicativi riconducibili alla mancanza di una disciplina che regoli la rappresentanza di interessi dinanzi al decisore pubblico. Si

---

<sup>6</sup> Così G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, in *Cass. pen.*, 9, 2015, p. 2980.

<sup>7</sup> Sull'adeguatezza dell'organizzazione amministrativa quale imprescindibile presupposto per la cura effettiva dell'interesse generale, si veda F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2018, p. 82.

<sup>8</sup> La struttura della Legge Severino interseca strumenti repressivi e preventivi: l'art. 1 della legge è composto da 83 commi; i commi 1-75 sono dedicati alla prevenzione amministrativa, mentre i commi 76-83 alla repressione penale.

<sup>9</sup> Lo evidenzia N. ORTU, *Conflitto d'interessi, pantouflage e tutela penale dell'imparzialità*, in *La legislazione penale*, 3.2, 2025, p. 1.

<sup>10</sup> La fattispecie punisce «Chiunque [...], utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica, per remunerare un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, in relazione all'esercizio delle sue funzioni, ovvero per realizzare un'altra mediazione illecita [...]». Il comma 2 definisce cosa debba intendersi per mediazione illecita: si tratta di un'azione volta a «indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito». La nuova formulazione della fattispecie fa quindi riferimento a «relazioni esistenti», facendo così venir meno la rilevanza penale della vanteria di relazioni meramente asserite (ipotesi non più riconducibile alla fattispecie di millantato credito, abrogata nel 2019 dalla cosiddetta Legge Spazzacorrotti). Si richiede, poi, che l'oggetto della promessa o della dazione siano meramente il «denaro o altra utilità economica», non rilevando utilità di diversa natura. Infine, rispetto all'ipotesi di «mediazione illecita», il nuovo comma 2 dell'art. 346-bis c.p. precisa che essa si determina qualora si induca l'agente «a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito» e ciò appare problematico se si considera la contestuale abrogazione della fattispecie di abuso d'ufficio di cui all'art. 323 c.p. Sui possibili profili problematici in ordine alla compatibilità dell'art. 346-bis c.p. con le previsioni di cui all'art. 6 della nuova direttiva anticorruzione, si veda G.L. GATTA, *Il Parlamento Europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, in *Sistema penale*, 27 marzo 2026.

tratta, infatti, di definire quando un condizionamento possa effettivamente essere considerato indebito e quando invece possa rappresentare una legittima attività di *lobbying*<sup>11</sup>.

La Corte, pur dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 1, comma 1, lett. e), della l. 9 agosto 2024, n. 114<sup>12</sup> (recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare*”), ha sottolineato come tale intervento abbia determinato «una incisiva riduzione della sfera di applicazione della fattispecie»<sup>13</sup>, la cui riscrittura appare, di conseguenza, «significativamente limitativa della tutela penale del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione»<sup>14</sup>.

La sterilizzazione della fattispecie di cui all'art. 346-bis c.p. è strettamente collegata all'abrogazione della fattispecie di abuso d'ufficio di cui all'art. 323 c.p., che puniva il pubblico funzionario che «*nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti*» avesse procurato, intenzionalmente, a sé o ad altri, un ingiusto vantaggio patrimoniale o avesse arrecato un danno ingiusto<sup>15</sup>. Tale vicenda estintiva ha sollevato ampie critiche in dottrina<sup>16</sup>.

Le tendenze del legislatore italiano in materia sono state peraltro confermate nell'ambito del procedimento di verifica della conformità al principio di sussidiarietà del progetto di direttiva europea in materia di anticorruzione, presentato dalla Commissione europea nel maggio 2023<sup>17</sup>. Con tale

---

<sup>11</sup> Si vedano, sul tema, R. ALAGNA, *Il racconto dell'ancella: note critiche sul traffico di influenze illecite*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2024, pp. 627; A. DI MARTINO, *La stanchezza della minaccia vana (note sparse a dieci anni dalla “legge Severino”)*, in *Ist. fed.*, 3, 2022, pp. 369 ss.; E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2017, p. 405. Sulla regolazione del *lobbying*, si veda più approfonditamente *infra*.

<sup>12</sup> La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata, in particolare, in relazione agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. Più specificamente, secondo il giudice remittente, le modifiche introdotte dal legislatore penale alla fattispecie sarebbero risultate in contrasto con l'obbligo di incriminazione posto dall'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

<sup>13</sup> Così il punto 5.5.4. del *Considerando in diritto* di Corte cost. 16 dicembre 2025, n. 185.

<sup>14</sup> Così il punto 5.5.5., *ivi*.

<sup>15</sup> L'abrogazione della fattispecie è stata prevista dall'art. 1, comma 1, lett. b), della l. n. 114/2024. Ad un suo profondo ridimensionamento si era già pervenuti con l'art. 23, comma 1, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella l. 11 settembre 2020, n. 120. Sulla vicenda, si veda Corte cost. 18 gennaio 2022, n. 8, disponibile in *Dejure*.

<sup>16</sup> Si vedano A. PERIN, *I delitti contro la pubblica amministrazione nel piano di torsione della giustizia penale. Aspetti costituzionali e politico-criminali della “riforma Nordio”*, in *La legislazione penale*, 15 marzo 2025, pp. 1 ss.; E. CARLONI, *Conflitto di interessi e abuso di ufficio: problemi aperti tra amministrazione e costituzione*, in *Sistema penale*, 12, 2024, pp. 5 ss.; G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio e traffico di influenze dopo la l. n. 114/2024: il quadro dei problemi di diritto intertemporale e le possibili questioni di legittimità costituzionale*, *ivi*, 7-8, 2024, pp. 187 ss. Si veda anche ANAC, *Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sul disegno di legge di iniziativa governativa recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare (A.C. n. 1718). II° Commissione - Giustizia*, Camera dei deputati, 28 marzo 2024, pp. 13 ss.

<sup>17</sup> Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, Bruxelles, 3 maggio 2023*. Per un approfondimento sulle posizioni espresse dal Parlamento italiano sulla proposta

iniziativa, attraverso l'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri, la Commissione ha l'obiettivo di contrastare "l'intera varietà" dei reati di corruzione. Considerato, dunque, che da tale iniziativa potrebbero sorgere degli obblighi di criminalizzazione per gli Stati membri, proprio la considerazione di condotte ulteriori rispetto a quelle in senso stretto corruttive ha portato le istituzioni italiane a dubitare della conformità del progetto non solo al principio di sussidiarietà, ma anche a quello di proporzionalità<sup>18</sup>. Ciò ha inciso in modo significativo sui contenuti di tale progetto, sul quale il 2 dicembre 2025 Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea hanno raggiunto un accordo provvisorio, in cui l'obbligo per gli Stati membri di perseguire l'abuso d'ufficio è stato trasformato in una mera facoltà (art. 11)<sup>19</sup>. Altrettanto significativa è la circostanza che nel testo definitivo della direttiva, approvato dal Parlamento europeo il 26 marzo 2026, il riferimento all'abuso d'ufficio sia scomparso<sup>20</sup>, sostituito dalla diversa figura dell'esercizio illecito di funzioni pubbliche (art. 7)<sup>21</sup>.

L'esperienza applicativa ha mostrato con chiarezza come il giudice penale si sia trovato privo di strumenti realmente efficaci per sanzionare l'indebito sfruttamento della funzione pubblica, condotte prevaricatrici del pubblico agente, nonché ipotesi di mancata astensione in presenza di conflitti di interesse<sup>22</sup>. Tali condotte, infatti, non risultano più riconducibili ad alcuna fattispecie penale.

Il vuoto di tutela rilevato nel sistema ha quindi spinto a richiedere l'intervento della Corte costituzionale, che ha affrontato la questione nella sentenza n. 95 del 2025, nella quale la scelta di abrogare la fattispecie di cui all'art. 323 c.p. è stata ritenuta rispettosa degli obblighi di criminalizzazione posti dal diritto internazionale<sup>23</sup>.

In tale sede, se da un lato è stato evidenziato come la scelta del legislatore di abrogare la fattispecie abbia determinato degli «indubbi vuoti di tutela penale»<sup>24</sup>, dall'altro la posizione della Corte non è

---

di direttiva, si veda il parere motivato della XIV Commissione della Camera dei deputati (Politiche dell'Unione Europea) del 19 luglio 2023, redatto ai sensi dell'art. 6, Protocollo n. 2, allegato al TUE e al TFUE, disponibile al sito [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-0234/itcam](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-0234/itcam). Si veda, sul tema, F. MERENDA, *L'anticorruzione tra l'integrazione con le altre politiche e la prospettiva della nuova Direttiva Europea*, in *Federalismi.it*, 1, 2025, pp. 39 ss.

<sup>18</sup> Si veda, sul tema, M. GAMBARDELLA, *La "Proposta di Direttiva in materia di lotta alla corruzione" al vaglio del Parlamento: qualche riflessione sui reati di abuso d'ufficio e traffico di influenze*, in *Sistema penale*, 27 luglio 2023, pp. 1 ss.

<sup>19</sup> Per un approfondimento, si vedano gli aggiornamenti dell'associazione *Transparency International*, disponibili al sito <https://transparency.it/accordodirettiva>.

<sup>20</sup> L'unico riferimento all'"abuse of functions" è rinvenibile al Considerando n. 9 della direttiva.

<sup>21</sup> L'art. 7 della direttiva dispone che «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionali, costituiscano reato almeno determinate violazioni gravi della legge derivanti dall'esecuzione o dall'omissione di un atto da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni. Gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate categorie di funzionari pubblici». Per un commento a tale previsione, si veda G.L. GATTA, *Il Parlamento Europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, cit., ove si evidenzia che la disposizione risulta «con tutta evidenza molto generica e lascia agli stati membri ampi margini di discrezionalità».

<sup>22</sup> Per un approfondimento sulla casistica, si veda C. PAGELLA, *Sui vuoti di tutela lasciati dal (fu) abuso d'ufficio: uno sguardo alla costellazione dei casi oggetto delle ordinanze di rimessione della Consulta*, in *Sistema penale*, 6, 2025, pp. 145 ss. Al contrario, si veda B. CIMINO, *La decisione sull'abolizione del reato di abuso di ufficio*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2025, pp. 768 ss., ove si ritiene che la scelta del legislatore non abbia creato un reale vuoto di tutela, alla luce dell'insieme degli altri rimedi repressivi e preventivi presenti nell'ordinamento.

<sup>23</sup> Per un commento alla sentenza, si veda G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge, la Consulta certifica "indubbi vuoti di tutela" e al contempo difende in via di principio l'art. 117, co. 1 Cost. e gli obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sistema penale*, 7-8, 2025, pp. 111 ss.

<sup>24</sup> Così il punto 7.3.4. del *Considerando in diritto* di Corte cost. 3 luglio 2025, n. 95.

apparsa così netta. È stata infatti sottolineata la necessità di correlare il deficit di protezione derivante dall'abrogazione della fattispecie alla «nutrita serie di svantaggi» e agli «effetti collaterali» connessi alla medesima<sup>25</sup>, tra i quali spiccherebbe il fenomeno della burocrazia difensiva<sup>26</sup>. Quest'ultimo, spesso richiamato nel dibattito relativo alla capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni<sup>27</sup>, rappresenterebbe una «fonte di inefficienza e immobilismo» e, dunque, un «ostacolo al rilancio economico»<sup>28</sup>. L'espressione è infatti utilizzata per descrivere quell'atteggiamento dell'amministrazione che, al fine di mettersi al riparo dalle responsabilità, «diviene eccessivamente scrupolosa, prudente, spesso addirittura inerte, astenendosi dall'assumere decisioni risolutive per il perseguimento dell'interesse pubblico e preferendone altre meno impegnative»<sup>29</sup>.

La posizione della Corte si allinea con l'opinione di coloro che hanno invocato una profonda revisione della disciplina dei controlli pubblici e delle norme in materia di anticorruzione<sup>30</sup>, ritenendo che queste abbiano contribuito a ingessare l'azione amministrativa, rendendola inidonea a perseguire con tempestività ed efficacia l'interesse della collettività<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Così il punto 7.3.1., *ivi*.

<sup>26</sup> Sul tema, si vedano F.A. CANCELLA, S. GRECO, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell'illecito erariale*, in *Riv. Corte dei conti*, 2, 2025, I, pp. 18 ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Rivista italiana di Public Management*, 2, 2020, pp. 342 ss.; S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2022, pp. 494 ss.; A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, *et al.*, "Burocrazia difensiva": cause, indicatori e rimedi, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, pp. 1295 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1, 2020, pp. 117 ss.; A. MANNA, G. SALCUNI, *Dalla "burocrazia difensiva" alla "difesa della burocrazia"? Gli itinerari incontrollati della riforma dell'abuso d'ufficio*, in *La legislazione penale*, 12, 2020, pp. 11 ss. Oltre alle sentenze già richiamate, il tema della "burocrazia difensiva" è affrontato anche in Corte cost. 16 luglio 2024, n. 132, in *Giur. cost.*, 2024, pp. 1353 ss. La sentenza è intervenuta in relazione al cosiddetto "scudo erariale", ovvero la limitazione della responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica prevista dall'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76/2020. Per un commento alla sentenza, si veda S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza "Pitruzzella"*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2025, pp. 73 ss.

<sup>27</sup> La questione della debole capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni italiane è stata messa in evidenza in sede di elaborazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021. Si veda, sul tema, A. TONETTI, *Il rilancio della pubblica amministrazione tra realismo e idealismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, pp. 1021 ss.

<sup>28</sup> Così il punto 6.2. del *Considerando in diritto* di Corte cost. 18 gennaio 2022, n. 8.

<sup>29</sup> Così M.N. MASULLO, *L'equivoca correlazione tra abuso d'ufficio e burocrazia difensiva*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2024, p. 688. Si veda anche G. BOTTINO, *La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, *cit.*, pp. 118-119, ove si considera che la burocrazia difensiva può assumere «forma "attiva-positiva"», potendo coincidere con un aggravamento dell'istruttoria o dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, nonché con la reiterazione di prassi contrarie ad ogni semplificazione amministrativa, ovvero «carattere "passivo-negativo"», potendo consistere invece «nella inerzia amministrativa [...]; nella adozione di procedimenti standardizzati e strettamente ancorati al dato normativo di riferimento [...]; nel traslare - in sede legislativa e, o, giurisdizionale - decisioni che potevano e dovevano essere previamente adottate mediante, ed a conclusione, dei procedimenti amministrativi».

<sup>30</sup> Sulle stagioni vissute dal sistema anticorruzione, si veda E. CARLONI, *Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190*, in *Ist. fed.*, 3, 2022, pp. 309-310, ove si è sottolineato che «[l']esigenza di provvedere ha, insomma, preso il sopravvento rispetto ad altre istanze, e questo anzitutto con soluzioni derogatorie o di temporaneo "allentamento" di regole e procedure, ma anche con effetti a regime, con il complessivo mutare della "postura" dell'ordinamento nella definizione dell'equilibrio tra trasparenza ed efficienza, tra legalità e "risultato"».

<sup>31</sup> Sul tema si veda, M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, *passim*, ove si ricostruiscono le «incombenze

La questione della burocrazia difensiva non rappresenta una novità nell'ordinamento<sup>32</sup>, ma è riemersa con rinnovata forza a causa dell'emergenza pandemica e delle conseguenti esigenze di rilancio e ripartenza dell'economia, diventando un tema centrale nel dibattito pubblico e istituzionale<sup>33</sup>.

---

e gli oneri» gravanti sulle pubbliche amministrazioni in seguito all'avvento della Legge Severino e dei relativi provvedimenti attuativi. Tra questi spiccano la necessità di predisporre un piano triennale di prevenzione della corruzione, che assorbe risorse, tempo e competenze, e gli adempimenti in materia di trasparenza, che impongono una continua attività di rielaborazione delle informazioni da rendere pubbliche. Le Autrici evidenziano altresì il sovraccarico regolatorio determinatosi nel sistema, anche a causa del ruolo pervasivo assunto dall'ANAC, che avrebbe comportato un complessivo irrigidimento dei processi decisionali, la riduzione degli spazi di discrezionalità amministrativa, nonché una diffusa tendenza alla fuga dalla responsabilità, con un complessivo impoverimento della capacità decisionale delle amministrazioni pubbliche. In definitiva, secondo le Autrici, la ricerca dell'integrità assoluta avrebbe finito per marginalizzare le possibili «cause strutturali e organizzative» del malfunzionamento amministrativo, risultando «deleteria per l'organizzazione e per l'azione delle pubbliche amministrazioni». Nella medesima prospettiva, S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, p. 7, evidenzia che «[i]nseguendo l'indimostrato mito dell'Italia corrotta, ed agitandone lo spauracchio per prevenire la corruzione, si privilegia il non fare rispetto al fare». Si vedano, altresì, F. DI LASCIO, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2019, pp. 805 ss.; G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *Federalismi.it*, 1, 2017; F. CORTESE, *Funzioni e strumenti a disposizione delle Istituzioni per contrastare la corruzione*, in G.A. BENACCHIO, M. COZZIO (a cura di), *Strumenti e buone pratiche per contrastare la corruzione nel settore sanitario*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2016, p. 55, ove si sottolinea che «la necessità di attuare con forza il nuovo interesse pubblico anticorrittivo si è tradotta nella previsione di una serie di formalità burocratiche che rischiano di non incidere nella cultura degli uffici e di manifestarsi, piuttosto, con le vesti di “oneri parassitari”, capaci di distogliere i tempi e i mezzi (già scarsi) degli apparati pubblici al normale svolgimento dei compiti istituzionali». Infine, in relazione ai formalismi e alle rigidità delle procedure a evidenza pubblica, si veda M. CAFAGNO, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. amm.*, 1, 2020, pp. 64-65. L'Autore osserva come il tentativo di comprimere l'esercizio del potere discrezionale delle pubbliche amministrazioni nella fase di scelta del contraente abbia sortito l'effetto di rimandarne l'esercizio alla fase esecutiva, ove il controllo da parte degli altri concorrenti si allenta sensibilmente e la trasparenza delle scelte risulta meno garantita.

<sup>32</sup> Si veda, ad esempio, Corte cost. 19 febbraio 1965, n. 7, disponibile in *Dejure*, ove in relazione all'art. 323 c.p. si sottolineava che «mentre corrisponde all'intento di reprimere quei comportamenti dei pubblici ufficiali, che, pur essendo illegittimi, non rientrerebbero in un titolo specifico di reato, dà nello stesso tempo sufficiente garanzia che il pubblico ufficiale sia al coperto dalla possibilità di arbitrarie applicazioni della legge penale, il timore delle quali nuocerebbe anch'esso al buon andamento della pubblica amministrazione e al sollecito perseguimento dei suoi fini». Nella medesima prospettiva può essere considerata Corte cost. 20 novembre 1998, n. 371, disponibile in *Dejure*, chiamata a valutare la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 (convertito, con modificazioni, nella l. 20 dicembre 1996, n. 639), nella parte in cui, sostituendo l'art. 1, comma 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, ha limitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti ed omissioni posti in essere con dolo o colpa grave. In tale sede la Corte, sostenendo l'infondatezza della questione, ha chiarito che la conformazione dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile risponde alla necessità di «determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere [...] la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo».

<sup>33</sup> È su queste premesse che si fondano il «*paradigma fiduciario*» su cui è costruito il nuovo Codice dei contratti pubblici, introdotto dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, nonché la nuova nozione di colpa grave prevista dal medesimo. Con quest'ultima, il legislatore ha inteso delimitare con maggiore precisione l'area della responsabilità del funzionario. L'espressione «paradigma fiduciario» è utilizzata da E. CARLONI, *Verso il paradigma fiduciario? Il principio di fiducia nel nuovo codice dei contratti e le sue implicazioni*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2024, pp. 131 ss. Nella medesima prospettiva si pone la speciale regola sull'onere della prova in materia di conflitto di interessi, introdotta all'art. 16, comma 2, del Codice. In particolare, per evitare che il conflitto di interesse sia sollevato a scopi meramente dilatori, si prevede ora che chi invoca la sussistenza di un conflitto debba addurre «*presupposti specifici e documentati*» e dimostrare che si riferisca a «*interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo*

La ricerca di un nuovo equilibrio nel sistema delle responsabilità del pubblico funzionario, nella prospettiva della garanzia del buon andamento, non può tuttavia prescindere da un adeguato bilanciamento con le altrettanto meritevoli esigenze di imparzialità e di legalità dell'azione amministrativa. D'altronde, come acutamente osservato, lo statuto del pubblico funzionario ricavabile dalla Costituzione risulta fondato sull'assunzione di «responsabilità connessa all'affidamento di funzioni», che devono essere esercitate «nella prospettiva costituzionale del servizio al cittadino, rifuggendo dalla cura di interessi propri o da favoritismi», operando «in modo imparziale nella cura esclusiva dell'interesse pubblico»<sup>34</sup>.

Chiarite quindi le direttrici lungo cui si è mosso il legislatore penale in relazione alle «fattispecie ancillari agli scambi corruttivi»<sup>35</sup>, che peraltro appaiono in aperto contrasto con le più recenti tendenze dimostrate in altri settori dell'ordinamento<sup>36</sup>, il presente lavoro si propone di esaminare l'evoluzione degli strumenti preventivi del sistema anticorruzione e di valutarne la capacità, alla luce dell'indebolimento dei presidi penalistici, di sostenere efficacemente il contrasto ai fenomeni riconducibili alla cosiddetta *maladministration*.

## **2. Il conflitto di interessi dinanzi all'arretramento dei presidi penalistici**

Le riflessioni che seguono muovono da una premessa apparentemente rassicurante: secondo il legislatore, le riforme a cui si è precedentemente fatto cenno sarebbero intervenute «senza arretramenti»<sup>37</sup> nella tutela dell'interesse pubblico.

Nella relazione illustrativa al d.d.l. A.S. n. 808 - XIX Legislatura, culminato nell'adozione della l. n. 114/2024, si è sostenuto infatti che in seguito all'abrogazione della fattispecie di abuso d'ufficio alla tutela dei beni giuridici protetti dalla disposizione avrebbero provveduto gli ulteriori rimedi, preventivi e repressivi, di natura penalistica, disciplinare, contabile ed erariale, previsti dall'ordinamento. Tale tesi merita di essere sottoposta a verifica.

Occorre notare, incidentalmente, che nella relazione non si fa alcun cenno alle esigenze di protezione degli amministrati, che potrebbero trovarsi esposti alle condotte abusive e prevaricatrici del pubblico agente. Tale omissione appare significativa non soltanto in relazione ai principi su cui si fonda lo statuto

---

*subordinando un interesse all'altro*». Sul tema, si veda F. GAFFURI, *La disciplina del conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, 10, 2025, pp. 102 ss. L'intervento riformatore ha quindi inteso ridare slancio al settore dei contratti pubblici, valorizzando l'autonomia e la discrezionalità delle stazioni appaltanti. Si veda E. QUADRI, *Il principio della fiducia alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici e delle prime applicazioni della giurisprudenza*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 4, 2024, pp. 1 ss. In questo quadro sono riconducibili altresì il cosiddetto "scudo erariale" introdotto dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020 e il d.d.l. A.S. n. 1457 - XIX Legislatura, con il quale il legislatore intende apportare modifiche alla normativa vigente in materia di responsabilità amministrativa e di controllo preventivo di legittimità.

<sup>34</sup> Così E. CARLONI, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, in *Riv. it. Dir. proc. pen.*, 2, 2024, p. 637. Si veda, in generale, sul tema F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di, con la collaborazione di B. Ponti e B. Gagliardi), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009.

<sup>35</sup> Così N. PARISI, *"Le fattispecie ancillari agli scambi corruttivi": note introduttive alla sessione. Repressione e prevenzione, due leve complementari e reciprocamente tributarie nell'azione di contrasto alla corruzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2024, pp. 615 ss.

<sup>36</sup> Si veda G.L. GATTA, *L'abolizione dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite ai tempi del panpenalismo: una contraddizione solo apparente*, in *Questione giustizia*, 3, 2025, pp. 103 ss.

<sup>37</sup> Così la relazione illustrativa al d.d.l. A.S. n. 808.

costituzionale della pubblica amministrazione<sup>38</sup>, ma anche con riferimento al diritto a una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che si configura come un autentico criterio guida dell'azione pubblica, che impone agli organi amministrativi di operare nel rispetto della legalità, essendo sottoposti a controlli effettivi e agendo con trasparenza e imparzialità. La disposizione esige, inoltre, una gestione efficiente delle risorse, orientata a evitare sprechi, contrastare la corruzione e rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni<sup>39</sup>.

In tale prospettiva si è osservato come il processo amministrativo possa fornire solo una risposta parziale alle esigenze di tutela degli amministrati<sup>40</sup>, non soltanto per i costi connessi alla sua attivazione, rimessa all'iniziativa dell'interessato, ma anche per la limitata possibilità di percepire le eventuali situazioni di conflitto di interessi e per la centralità che in tale sede assume il provvedimento rispetto alla volontà illecita dell'agente<sup>41</sup>. La giurisprudenza ha inoltre rilevato come spesso le condotte prevaricatrici del funzionario non si risolvano in un provvedimento da impugnare<sup>42</sup>.

In questa sede non ci si soffermerà sulla possibilità di ricondurre i vuoti di tutela rilevati alle differenti fattispecie incriminatrici previste dal Codice penale. Pare sufficiente evidenziare che la Corte di Cassazione, nel motivare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità indirizzata alla Corte costituzionale, ha rilevato come «[n]ell'ordinamento penale non vi è [...] alcuna norma che consente di sanzionare l'esercizio arbitrario di una funzione pubblica, con prevaricazione a danno "degli altrui diritti"»<sup>43</sup>, sottolineando che la fattispecie, «sin dall'archetipo costituito dalla previsione dell'"abuso di autorità" di cui all'art. 175 del codice Zanardelli, [...] ha costituito la forma di tutela minimale del cittadino contro i soprusi e le prevaricazioni dell'autorità pubblica»<sup>44</sup>. Pur essendo stata sottoposta a numerose modifiche nel corso del tempo, la fattispecie ha sempre rappresentato quindi una

---

<sup>38</sup> Si riferisce allo statuto costituzionale della pubblica amministrazione E. D'ORLANDO, *Statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 2013. Si noti che nella sentenza n. 95 del 2025 la Corte ha ritenuto inammissibili le censure formulate dai giudici rimettenti in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., alla luce dei limiti al sindacato che determini effetti espansivi della punibilità.

<sup>39</sup> Lo evidenzia L. FANOTTO, *Il diritto ad una buona amministrazione e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in L. MEZZETTI, C. DRIGO (a cura di), *Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 780. Sull'applicabilità della disposizione al rapporto tra cittadini italiani e istituzioni nazionali, si veda M. TRIMARCHI, *L'art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, in *Dir. amm.*, 3, 2011, pp. 537 ss.

<sup>40</sup> Sul tema, si vedano A. CARIOLA, *Abuso d'ufficio e conflitto di interessi: un'esercitazione su norme obbligatorie e merito costituzionale*, in *Sistema penale*, 25 luglio 2024; I. PIAZZA, *La pretesa a un'amministrazione imparziale. Note sul conflitto d'interessi nel diritto amministrativo*, in *PA Persona e Amministrazione*, 1, 2020, p. 65, ove si è evidenziato che, raramente, nell'ambito degli studi relativi all'imparzialità dell'amministrazione, sia stata considerata la prospettiva del cittadino destinatario dell'azione amministrativa.

<sup>41</sup> Tali circostanze sono evidenziate da E. CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2025, pp. 350-351.

<sup>42</sup> Si veda Cass. pen., sez. VI, 21 febbraio 2025, n. 9442, disponibile in *Dejure*.

<sup>43</sup> Così il punto 11 del *Considerato in diritto* di Cass. pen., sez. VI, 21 febbraio 2025, n. 9442, cit.

<sup>44</sup> Così il punto 12, *ivi*, ove si aggiunge anche che «[l]abrogazione del reato di abuso di ufficio [...] lungi dal bilanciare tra le esigenze costituzionali dell'imparzialità e dell'efficacia dell'azione amministrativa, anche mediante l'ulteriore riduzione dell'ambito dell'incriminazione, ha dato prevalenza incondizionata all'autonomia di amministratori e funzionari nell'esercizio della funzione pubbliche, sacrificando integralmente la tutela dei cittadini contro gli abusi posti in essere dai pubblici agenti intenzionalmente ai loro danni». Nella stessa prospettiva, si veda R. CANTONE, G.L. GATTA, *Abuso di ufficio, il problema resta*, in *La Repubblica*, 11 maggio 2025.

norma di chiusura del sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione, idonea a intercettare quelle condotte non sussumibili sotto le fattispecie in senso stretto corruttive<sup>45</sup>.

In ogni caso, tali condotte possono certamente rientrare nella nozione di corruzione amministrativa, la quale si riferisce, più in generale, a tutte le situazioni sintomatiche di un'alterazione del corretto esercizio del potere, ovvero a quelle ipotesi in cui si abbia «la cattura dell'agente da parte di interessi privati, lo sviamento nella cura dell'interesse pubblico», nonché «la violazione delle regole poste a garanzia del corretto esercizio delle funzioni delegate»<sup>46</sup>. Il sistema di prevenzione della corruzione è quindi astrattamente rivolto a impedire che tali condotte proliferino all'interno delle pubbliche amministrazioni; ci si deve interrogare, tuttavia, sulla sua effettiva idoneità a neutralizzarle, soprattutto alla luce delle derive formalistiche ampiamente denunciate dalla dottrina<sup>47</sup>.

Dinanzi all'arretramento dei presidi penalistici è quindi il diritto amministrativo ad assumere l'onere di presidiare i canoni del buon andamento e dell'imparzialità delle pubbliche amministrazioni, nonché le istanze di giustizia dei cittadini pregiudicati dall'indebita interferenza di interessi particolari sulle funzioni pubbliche<sup>48</sup>. La questione risulta particolarmente significativa considerando la rilevanza strategica dei settori che, secondo l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), verrebbero maggiormente pregiudicati dalla scelta abrogativa del legislatore: i contratti pubblici, l'edilizia, il settore sanitario, nonché le procedure concorsuali<sup>49</sup>. In questi ambiti, le disfunzioni amministrative possono determinare infatti pregiudizi ai diritti fondamentali, oltre a generare gravi squilibri nella finanza pubblica, a causa dell'aumento incontrollato della spesa.

La questione dell'indebita interferenza di interessi particolari nel perseguimento dell'interesse pubblico deve essere collocata nella prospettiva delle misure volte ad assicurare l'imparzialità soggettiva delle pubbliche amministrazioni e, dunque, a mitigare i «rischi di “contaminazione” della funzione pubblica»<sup>50</sup>. In realtà, occorre sottolineare che queste ultime non mirano solo a garantire l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni, ma si spingono oltre, perseguendo l'obiettivo, più ambizioso, di preservarne l'immagine e il prestigio, così da assicurarne la credibilità dinanzi agli amministrati e consolidare quel rapporto di fiducia che costituisce il fondamento stesso della legittimazione democratica<sup>51</sup>. Per questo motivo, oltre alla gestione del conflitto di interessi, il sistema di prevenzione della corruzione contempla misure volte a impedire che incarichi e cariche pubbliche siano attribuiti a

---

<sup>45</sup> Si veda E. CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, cit., p. 342. L'Autore sottolinea che «[s]ottovalutandone la funzione manifesta, il legislatore sembra in effetti concentrato sul contrasto della ricordata funzione latente: la volontà di ridurre il sindacato del giudice penale sull'azione pubblica e così ridefinire il rapporto tra potere politico e magistratura assume un rilievo prevalente».

<sup>46</sup> Così E. CARLONI, *Misurare la corruzione. Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Pol. dir.*, 3, 2017, p. 448.

<sup>47</sup> Si veda M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit.

<sup>48</sup> Lo sottolinea E. CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, cit., p. 334, ove si evidenzia che è il diritto amministrativo «non meno ed ora prima del diritto penale, a doversi fare carico di una esigenza di giustizia nell'amministrazione che è anzitutto rifiuto di un uso privato, abusivo, affaristico, del potere pubblico, che risponde in modo particolarmente evidente ai caratteri dell'ordinamento democratico e costituzionale».

<sup>49</sup> Si veda ANAC, *Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sul disegno di legge di iniziativa governativa recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare (A.C. n. 1718)*, cit., p. 19.

<sup>50</sup> Così F. PATERNITI, *La tutela preventiva dell'imparzialità della pubblica amministrazione nella nuova normativa anticorruzione*, in I.A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 114.

soggetti ritenuti indegni a ricoprirli, in particolare a coloro che abbiano subito condanne per gravi reati contro la pubblica amministrazione.

Il quadro giuridico relativo alla gestione dei conflitti di interessi nel settore pubblico appare oggi particolarmente complesso e articolato, soprattutto alla luce del fatto che non si è proceduto alla costruzione di uno statuto comune del funzionario pubblico, ma si è proceduto privilegiando un approccio per categorie: si hanno infatti delle previsioni dedicate, in generale, al funzionario pubblico, alcune misure dedicate unicamente ai funzionari professionali, nonché rimedi riservati ai titolari di cariche elettive o di incarichi di governo. Ulteriori criticità sorgono in relazione ai titolari di uffici di diretta collaborazione, la cui posizione - a cavallo tra la dimensione fiduciaria e quella professionale - pone delicati problemi di inquadramento e di individuazione del regime applicabile.

La distinzione tra funzionari professionali e funzionari elettivi può trovare una certa giustificazione nel principio sancito dall'art. 51 Cost., volto a garantire il più ampio accesso alla vita politica e la possibilità di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico del Paese<sup>52</sup>. Per questo motivo, i casi di impedimento all'accesso all'incarico costituiscono eccezioni e come tali risultano sindacabili sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità. Un ulteriore principio, quello della responsabilità politica, rimette il sindacato relativo all'operato del titolare di una carica elettiva agli elettori, attraverso la rielezione o la mancata riconferma. In ogni caso, in uno stato di diritto, la titolarità di una carica elettiva non può tradursi in una forma di immunità o di privilegio<sup>53</sup>.

Se si considerano, poi, gli incarichi di governo, soprattutto a livello territoriale, è stato rilevato come il rischio di interferenza degli interessi particolari sulla funzione pubblica sia molto elevato, alla luce del fatto che tra i poteri di indirizzo politico e funzioni di gestione non esiste una così netta cesura. In tale contesto, l'influenza della politica sull'azione amministrativa può essere quindi significativa<sup>54</sup>.

Deve ulteriormente rilevarsi, poi, come l'art. 54, comma 2, Cost. imponga a tutti coloro che sono chiamati a esercitare una pubblica funzione di adempierla con disciplina ed onore, senza distinzioni fondate sulla natura della carica ricoperta, sulla funzione esercitata o sulla natura dell'ente in cui operano. Di conseguenza, i principi dell'etica e dell'integrità pubblica dovrebbero investire pienamente anche i titolari di cariche elettive o di governo, categoria che, sovente, risulta invece sottratta all'applicazione di tali presidi<sup>55</sup>. Risultano, infatti, «limitati e risalenti» gli strumenti ai quali è stato affidato «il difficile compito di districare i rapporti tra politica e interessi»<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Si veda I.A. NICOTRA, *Il conflitto di interessi come declinazione del principio costituzionale d'imparzialità*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, p. 4.

<sup>52</sup> Si veda R. CANTONE, F. MERLONI, *Conflitti di interesse: una diversa prospettiva*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2019, p. 888.

<sup>53</sup> IBIDEM.

<sup>54</sup> IVI, p. 901.

<sup>55</sup> Si veda G. SIRIANNI, *L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di, con la collaborazione di B. Ponti e B. Gagliardi), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit., p. 40, ove si evidenzia che «[i] rischi di interferenze tra interessi personali e funzione sono, indubbiamente, elevati: l'elezione o la nomina richiedono qualità morali meno stringenti di quelle richieste al personale professionale (l'eleggibilità è la norma, l'ineleggibilità l'eccezione) e prescindono da qualsiasi professionalità; le cariche, temporanee, in via di principio non richiedono una dedizione esclusiva e sono compatibili con l'esercizio di attività private».

<sup>56</sup> Così IVI, p. 45. Per un approfondimento relativo al "pacchetto delle azioni di moralizzazione" della politica, si veda G. SIRIANNI, *La politica anticorruzione e gli spazi stretti del riformismo*, in *Ist. fed.*, 3, 2022, p. 467, ove l'Autore elenca i provvedimenti scaturiti nel contesto dello scandalo di Mani pulite, in particolare: «il taglio delle franchigie vere e proprie, rappresentate dalle immunità parlamentari, operato dalla l. cost. n. 3/1993; la

Come si avrà modo di considerare, il sistema è caratterizzato da una certa disomogeneità non solo in senso orizzontale, tra le diverse categorie di funzionari<sup>57</sup>, ma anche in senso verticale, con riferimento ai diversi livelli di governo.

Occorre tenere in considerazione anche le diverse situazioni di conflitto che possono emergere: si possono distinguere, infatti, conflitti di interessi di natura occasionale, che si presentano in relazione al singolo procedimento, ovvero conflitti di interessi di natura strutturale, che invece si determinano nei casi in cui la funzione pubblica sia condizionata, anche solo potenzialmente, dalla pervasività dell'interesse dimostrato dal pubblico funzionario<sup>58</sup>.

Il quadro delle misure volte ad assicurare l'imparzialità soggettiva delle pubbliche amministrazioni opera quindi su più fronti: esistono misure che, in presenza di determinate circostanze, impediscono l'accesso o il mantenimento di una carica o di un incarico; alcune misure pongono, invece, un divieto all'assunzione di determinati incarichi presso soggetti privati in un momento successivo alla cessazione della carica o dell'incarico; infine, si prevedono obblighi di condotta con l'obiettivo di orientare il comportamento del pubblico funzionario<sup>59</sup>.

L'obiettivo di tali misure è quindi, da un lato, quello di impedire che lo svolgimento di un incarico sia condizionato da interessi legati a un altro incarico o dall'aspettativa di conseguire un nuovo incarico; dall'altro, quello di evitare che l'adozione di determinate decisioni o provvedimenti possa essere influenzata da interessi personali<sup>60</sup>.

---

soppressione del finanziamento pubblico dei partiti disposto dal referendum abrogativo approvato nell'aprile 1993; la introduzione di limitazioni e controlli delle spese elettorali attraverso la l. n. 515/1993, parallelamente alla riforma il sistema elettorale delle Camere in senso maggioritario; la creazione di argini alla invadenza politica nella vita della amministrazione pubblica, con la ridefinizione in senso restrittivo dei compiti di indirizzo politico dei Ministri, nell'ambito della disciplina relativa alla dirigenza pubblica del d.lgs. n. 29/1993». Tali interventi sono stati preceduti da ulteriori provvedimenti «quando già cominciavano a manifestarsi seri segnali di sfiducia nei confronti della politica, dalla riforma dei reati ministeriali (l. cost. n. 1/1989), mirante ad eliminare l'abuso della immunità concessa dall'art. 96 Cost., e dalla introduzione, nell'ambito della legislazione antimafia, di importanti norme concernenti il personale politico locale - le incandidabilità (l. n. 55/1990) e lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazione mafiosa (d.l. n. 164/1991)».

<sup>57</sup> Si veda B.G. MATTARELLA, *I rimedi amministrativi all'illegalità nella pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. proc. pen.*, 2, 2024, pp. 753 ss., ove si evidenziano gli squilibri della disciplina, la quale «si concentra più sulla corruzione amministrativa che su quella politica (c'è molta trasparenza per le pubbliche amministrazioni, poca per le istituzioni politiche, a cominciare dai partiti; ci sono codici di comportamento per i dipendenti pubblici, non per i funzionari onorari)». Si veda anche S. CASSESE, *Democrazia e cariche pubbliche*, in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 8, ove si parla di «*assimetria delle regole*».

<sup>58</sup> Si veda R. CANTONE, F. MERLONI, *Conflitti d'interesse: una diversa prospettiva*, cit., p. 900.

<sup>59</sup> Per un approfondimento in generale sul tema, si vedano ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, Roma, 13 novembre 2019; S. DEL GATTO, *La dimensione amministrativa del conflitto di interessi e il principio di buona amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2024, pp. 309 ss.; R. CANTONE, F. MERLONI, *Conflitti d'interesse: una diversa prospettiva*, cit., pp. 882 ss. Si veda, sul tema, anche N. ORTU, *Conflitto d'interessi, pantouflage e tutela penale dell'imparzialità*, cit., p. 20, ove si sottolinea che il sistema di prevenzione della corruzione «prende in considerazione un'accezione ampia e onnicomprensiva di conflitto di interessi, andandovi a ricomprendere qualsiasi situazione potenzialmente in grado di minare il corretto agire amministrativo e anche solo astrattamente comprometterne l'imparziale esercizio».

<sup>60</sup> Si veda F. CAPORALE, *Il conflitto d'interessi*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione. Per una revisione della disciplina*, Giappichelli, Torino, 2026, p. 148.

Il sistema cerca quindi di intercettare in modo capillare le diverse situazioni in cui gli interessi particolari possono interferire con l'esercizio della funzione pubblica. Nell'analisi che segue si cercherà di comprenderne l'effettività.

### **2.1. Il divieto di accesso o di mantenimento dell'incarico o della carica**

La garanzia dell'imparzialità delle pubbliche amministrazioni richiede, in via preliminare, che si escluda strutturalmente qualsivoglia interferenza indebita di interessi particolari sul decisore pubblico<sup>61</sup>. Non si fa qui riferimento, quindi, all'assunzione di un particolare provvedimento o di una certa decisione, bensì ad una situazione di conflitto «generalizzata e permanente»<sup>62</sup>, idonea a incidere in modo stabile sulla posizione del titolare della funzione.

Il sistema di prevenzione della corruzione delineato dalla Legge Severino disciplina, in tale prospettiva, alcune misure che impediscono di accedere o mantenere una carica o un incarico. Il riferimento principale è costituito dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39<sup>63</sup>, intervenuto in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali e amministrativi di vertice presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico. L'istituto dell'inconfiribilità impedisce l'accesso ad una carica o ad un incarico a causa di circostanze personali o professionali che possono contaminare la funzione, come l'aver riportato una condanna (anche non definitiva) per taluni reati, la provenienza da enti privati regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico o da incarichi di natura politica; l'istituto dell'incompatibilità vieta invece l'assunzione contestuale di altri incarichi potenzialmente in conflitto con la funzione esercitata, imponendo al titolare di effettuare una scelta.

Tale provvedimento costituisce pertanto un intervento normativo apprezzabile, in quanto finalizzato a presidiare le funzioni di vertice da indebite interferenze di interessi particolari e da condizionamenti di natura politica. La tecnica normativa e l'esperienza applicativa hanno messo in rilievo, tuttavia, alcune criticità: in primo luogo, sono state evidenziate alcune lacune in tale sistema<sup>64</sup>, anche rispetto alle previsioni contenute nella legge delega; la formulazione di talune disposizioni ha generato, inoltre, importanti difficoltà interpretative, segnalate più volte dall'ANAC al legislatore al fine di porvi rimedio<sup>65</sup>; infine, si sta registrando una tendenza progressiva del legislatore a circoscrivere l'ambito applicativo delle ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità, con il risultato di erodere l'effettività del sistema e di comprometterne la capacità di conseguire le finalità per le quali era stato concepito<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> Lo evidenzia I. PIAZZA, *La pretesa a un'amministrazione imparziale*, cit., p. 67, ove si richiama R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Monduzzi, Bologna, 2001, p. 425, secondo cui l'imparzialità opera «non soltanto a livello provvedimentale, ma a monte, anche sotto il profilo dell'organizzazione».

<sup>62</sup> Così N. ORTU, *Conflitto d'interessi, pantouflage e tutela penale dell'imparzialità*, cit., p. 24.

<sup>63</sup> Il d.lgs. n. 39/2013 è stato assunto in attuazione della delega prevista dall'art. 1, commi 49 e 50, della Legge Severino.

<sup>64</sup> Per un approfondimento, si veda M. DE ROSA, *L'imparzialità del funzionario pubblico e la revisione della disciplina degli incarichi inconfiribili e incompatibili*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione. Per una revisione della disciplina*, cit., pp. 168-174.

<sup>65</sup> Si vedano, sul tema, ANAC, *Atto di segnalazione n. 3*, 23 luglio 2025; ID., *Atto di segnalazione n. 2*, 26 marzo 2025; ID., *Atto di segnalazione n. 2*, 10 luglio 2024.

<sup>66</sup> Lo evidenzia E. CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, cit., p. 359.

In questa prospettiva si pone, ad esempio, la recente abrogazione dell'art. 7 del decreto<sup>67</sup>, disposta dalla l. 8 agosto 2025, n. 122, che ha determinato un indebolimento del regime delle inconfiribilità in relazione agli incarichi dirigenziali o amministrativi di vertice di livello regionale e locale<sup>68</sup>.

Nel sistema delineato dalla l. n. 190/2012 non si rinvergono ulteriori provvedimenti che, al fine di mettere al riparo la funzione pubblica dall'indebita interferenza di interessi particolari, impediscano l'accesso a una carica o a un incarico o ne precludano il mantenimento. Il d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 riguarda infatti esclusivamente le cause di incandidabilità agli organi rappresentativi e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna. Tale disciplina non si pone pertanto nella prospettiva della protezione della funzione pubblica dall'interferenza di interessi particolari, bensì dall'indegnità a ricoprire tali cariche da parte di soggetti che abbiano subito condanne per reati particolarmente gravi<sup>69</sup>.

La legge Severino non ha quindi proceduto a una compiuta razionalizzazione delle disposizioni già vigenti nell'ordinamento, lasciando sostanzialmente invariata la frammentarietà del quadro normativo, del quale si propone di seguito una sintetica ricostruzione.

Per le cariche elettive nazionali<sup>70</sup>, occorre fare riferimento alla Legge Sturzo (l. 13 febbraio 1953, n. 60), con la quale sono state introdotte alcune ipotesi di incompatibilità "d'affari". Tale disciplina, che suppone la contemporanea appartenenza al Parlamento dei membri del Governo<sup>71</sup>, risulta tuttavia ormai inadeguata rispetto alla complessità dei rapporti economici che connotano la società e necessita pertanto di una sostanziale rivisitazione<sup>72</sup>. Com'è stato opportunamente evidenziato, «[l]a longevità di queste norme non testimonia né della loro validità, né della loro funzionalità, ma rivela piuttosto il disinteresse [...] di istituire un serio argine tra mondo della politica e mondo degli affari»<sup>73</sup>.

Sono poi rinvenibili ulteriori ipotesi di incompatibilità nell'ordinamento, le quali non risultano riconducibili a un quadro unitario, confermando la frammentarietà e la mancanza di sistematicità della disciplina complessiva.

Si prevedono poi alcune ipotesi di ineleggibilità, come quelle introdotte dal D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361<sup>74</sup>, che si riferiscono a circostanze personali che potrebbero in qualche modo turbare il libero convincimento degli elettori, introducendo nella competizione «il peso o il sospetto di interessi

---

<sup>67</sup> L'art. 7, comma 2, lett. d), della disposizione era stato interessato precedentemente da una dichiarazione di illegittimità costituzionale. Si veda Corte cost. 5 marzo 2024, n. 98, disponibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), in cui la Corte ha ritenuto che il legislatore delegato abbia ecceduto rispetto alla delega, includendo, tra le ragioni di inconfiribilità di nuovi incarichi, l'esercizio di pregresse esperienze di natura non politica. La questione si è posta alla luce del fatto che la nozione di "componenti di organi di indirizzo politico" può essere riferita anche a soggetti che abbiano preso parte a organi privi di rilevanza politica. In tal modo, si è operata una commistione tra la previa assunzione di incarichi politici e di incarichi di mera gestione amministrativo-aziendale, che devono invece essere tenuti distinti.

<sup>68</sup> Si veda ANAC, *Relazione annuale 2024. Presentazione del Presidente Avv. Giuseppe Busia*. Camera dei deputati, Roma, 20 maggio 2025.

<sup>69</sup> L'istituto della incandidabilità, a differenza della ineleggibilità, rimette l'accertamento in capo al giudice ordinario e non all'organo di appartenenza.

<sup>70</sup> Per le cariche elettive a livello territoriale, si rinvia invece alla disciplina prevista dagli artt. 55 ss. del Testo unico degli enti locali (18 agosto 2000, n. 267) e alle leggi regionali attuative di quanto previsto dall'art. 122, comma 1, Cost.

<sup>71</sup> Si veda S. CASSESE, *Democrazia e cariche pubbliche*, cit., p. 9.

<sup>72</sup> Lo evidenzia R. CANTONE, F. MERLONI, *Conflitti d'interesse: una diversa prospettiva*, cit., p. 890.

<sup>73</sup> Così G. SIRIANNI, *L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di, con la collaborazione di B. Ponti e B. Gagliardi), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit., p. 49.

economici»<sup>75</sup>. Le scarse ipotesi volte a garantire l'imparzialità dell'interessato presentano comunque una certa debolezza alla luce del fatto che l'accertamento è rimesso alla Camera di appartenenza, secondo la regola costituzionale dell'autodichia dell'organo parlamentare.

Con riferimento, invece, agli incarichi di governo, occorre richiamare la Legge Frattini (l. 20 luglio 2004, n. 215)<sup>76</sup>, a cui peraltro fa rinvio l'art. 6 del d.lgs. n. 39/2013<sup>77</sup> (rubricato "Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale").

La l. n. 215/2004 non ha introdotto delle limitazioni alla conferibilità dell'incarico, bensì un regime di incompatibilità<sup>78</sup>: nel contesto di emanazione della disciplina, l'ingresso di nuovi soggetti nella vita politica del Paese, provenienti dal mondo delle professioni e dell'economia, aveva reso evidente la necessità di una disciplina relativa al conflitto di interessi. È stato, tuttavia, evidenziato che tale disciplina «[n]on può farsi rientrare nella agenda della politica anticorruzione», essendo stata introdotta non tanto «allo scopo di rimuovere i conflitti di interesse nell'esercizio delle funzioni di governo, [...] ma per celare la peculiare presente commistione tra politica ed affari sotto un trasparente velo di ipocrisia»<sup>79</sup>. Il richiamo è evidentemente alla circostanza specifica che ha portato all'adozione della legge, in cui un unico soggetto cumulava le funzioni di capo dell'esecutivo e di imprenditore nel settore dei media privati. In questo senso si è messo in evidenza come la questione del conflitto di interessi in Italia sia stata affrontata dalle forze politiche come una questione contingente e mai come un «problema essenziale per il funzionamento del sistema democratico»<sup>80</sup>.

Le criticità della Legge Frattini emergono con chiarezza ove si consideri che la legge non contempla tra i casi di incompatibilità la mera proprietà di un'impresa: ai titolari di cariche di governo è infatti

---

<sup>74</sup> Le ipotesi di ineleggibilità previste dal D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, recante *l'Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*, sono state estese ai membri del Senato della Repubblica dall'art. 5 del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533. Per quanto concerne la possibile interferenza di interessi particolari sulla funzione pubblica, occorre richiamare le ipotesi previste dall'art. 10. In tale prospettiva, risultano ineleggibili: «1) coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta; 2) rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato; 3) i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente l'opera loro alle persone, società e imprese di cui ai nn. 1 e 2, vincolate allo Stato nei modi di cui sopra».

<sup>75</sup> Si veda la nota n. 5 di F.S. MARINI, *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *Oss. cost.*, 6 febbraio 2016, p. 2.

<sup>76</sup> Ai fini della Legge Frattini, per "titolare di cariche di governo" s'intende il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400. La mancata ricomprensione tra i titolari di cariche di governo dei presidenti e dei membri degli esecutivi regionali o locali è riferibile alla riforma del Titolo V della Costituzione e alla nuova formulazione dell'art. 122 Cost.

<sup>77</sup> Si noti che la disposizione non fa riferimento ai membri del Parlamento, per i quali non si pone sostanzialmente un regime di inconferibilità degli incarichi.

<sup>78</sup> Sul tema, si veda M. DE ROSA, *L'imparzialità del funzionario pubblico e la revisione della disciplina degli incarichi inconferibili e incompatibili*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione. Per una revisione della disciplina*, cit., p. 169

<sup>79</sup> Così G. SIRIANNI, *La politica anticorruzione e gli spazi stretti del riformismo*, cit., p. 469.

<sup>80</sup> Così E. GUSTAPANE, *Etica pubblica e conflitto di interessi*, in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, cit., p. 51.

vietata soltanto l'assunzione di ruoli dirigenziali o operativi in società private. Questa lacuna riduce l'efficacia del regime e lascia aperta la possibilità di interferenze indebite sulla funzione.

Per tutti i motivi sino a qui evidenziati, si è considerato come nell'agenda anticorruzione non si trovino «riforme che riguardino le ineleggibilità e le incompatibilità “d'affari”»<sup>81</sup>.

## **2.2. Il divieto di *pantouflage***

Il divieto di *pantouflage* si configura come uno strumento volto a impedire che il pubblico funzionario utilizzi la posizione ricoperta per garantirsi future opportunità professionali. Come si avrà modo di considerare, mentre gli obblighi di astensione prevengono una «conflittualità attuale - anche solo potenziale -», il divieto di *pantouflage* opera, invece, «in funzione preventiva di un conflitto di interessi “ad effetti differiti”»<sup>82</sup>.

La disciplina generale dell'istituto è collocata all'art. 53 del Testo unico del pubblico impiego (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). La disposizione è dedicata alla disciplina dei casi di incompatibilità e del cumulo di impieghi e incarichi e, per questo motivo, la collocazione del divieto pare impropria: trattandosi, infatti, di una misura che opera in relazione agli incarichi a cui si intende accedere in un momento successivo alla cessazione della carica, non risulta tecnicamente inquadrabile né in un'ipotesi di incompatibilità, né di cumulo di incarichi. Si è parlato, in tal senso, di incompatibilità “successiva”.

Il comma 16-ter<sup>83</sup> della disposizione vieta ai dipendenti, che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari di tale attività.

La formulazione della disposizione ha dato luogo a numerosi dubbi interpretativi, relativi, in particolare, all'individuazione dell'ambito di applicazione della disciplina, alla delimitazione delle nozioni di potere autoritativo e di attività negoziale<sup>84</sup>, nonché alla determinazione dei soggetti privati destinatari del divieto<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Così G. SIRIANNI, *La politica anticorruzione e gli spazi stretti del riformismo*, cit., p. 487.

<sup>82</sup> Così N. ORTU, *Conflitto d'interessi, pantouflage e tutela penale dell'imparzialità*, cit., p. 43.

<sup>83</sup> Il comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 è stato introdotto dall'art. 1, comma 42, lett. l), della Legge Severino.

<sup>84</sup> Si veda ANAC, *Linee guida n° 1 in tema di c.d. divieto di pantouflage*, 25 settembre 2024, pp. 15-16, ove si dà rilievo a «tutte quelle situazioni in cui il potere autoritativo e negoziale viene esercitato per conto dell'amministrazione nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio in modo “concreto ed effettivo” cioè, in maniera non astratta e formalistica ma sostanziale e tale da incidere su una determinata situazione giuridica”. Non rileverebbe, invece, “l'adozione di atti di carattere generale ovvero di quei provvedimenti - funzionali alla cura concreta di interessi pubblici - destinati ad una pluralità di soggetti non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili a posteriori. La natura astratta e generale di tali atti, a differenza di quella concreta e particolare tipica dei provvedimenti amministrativi, li rende infatti inidonei ad incidere direttamente e in maniera effettiva sulla posizione giuridica di uno specifico e predeterminato soggetto». Per quanto concerne gli atti endoprocedimentali obbligatori e gli atti adottati nell'esercizio di poteri ispettivi, a parere di ANAC, essi rileverebbero soltanto laddove abbiano inciso in maniera significativa sul contenuto della decisione oggetto del provvedimento finale.

<sup>85</sup> Per un approfondimento sul quadro normativo relativo alle incompatibilità “successive” e su alcune prospettive di riforma, si vedano A. PAIANO, *Le incompatibilità successive alla cessazione del rapporto. Stato dell'arte e prospettive di riforma*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione. Per una revisione della disciplina*, cit., p. 177 ss.; M. DE ROSA, *Il conflitto di interessi al termine del rapporto di pubblico impiego: il pantouflage*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2024, pp. 359 ss.

L'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina a tutti coloro che abbiano rivestito gli incarichi dirigenziali o di vertice a cui si riferisce il medesimo decreto, senza che gli interessati debbano essere stati legati alle pubbliche amministrazioni da un rapporto di lavoro subordinato. Tale previsione ha reso applicabile il divieto non solo alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, bensì anche agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Ai fini dell'applicazione del divieto, l'ANAC ha chiarito che l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali non debba avvenire necessariamente in forma stabile e continuativa, essendo sufficiente l'esercizio occasionale dei medesimi<sup>86</sup>.

Ulteriori profili di criticità emergono, infine, con riferimento all'individuazione del soggetto competente ad accertare la violazione e ad applicare le sanzioni previste dalla disciplina. L'assenza di una espressa previsione sul punto è idonea a generare incertezza interpretativa e operativa, con il conseguente rischio di compromettere l'effettività di tale misura<sup>87</sup>.

Anche in questo ambito, in relazione agli incarichi elettivi e di governo, il *Sistema 190* presenta significative lacune<sup>88</sup>. La questione assume un rilievo peculiare ove si considerino, da un lato, l'intensità e la qualità delle relazioni che i titolari di tali cariche possono instaurare nell'esercizio delle loro funzioni e, dall'altro, il rilevante patrimonio informativo cui essi hanno accesso in ragione dell'incarico. Tale patrimonio informativo, inoltre, potrebbe conferire a tali soggetti un vantaggio significativo qualora, in seguito alla cessazione dell'incarico, decidessero di svolgere attività di *lobbying* per conto di un determinato portatore di interessi, grazie alla conoscenza diretta dei processi decisionali e delle dinamiche interne alle istituzioni.

Nell'ordinamento, la principale previsione in materia è rinvenibile nella già richiamata Legge Sturzo, la quale, all'art. 6, in relazione ai soli membri del Parlamento che abbiano ricoperto incarichi governativi, vieta di assumere determinate cariche per almeno un anno dalla cessazione delle funzioni di governo. La disposizione rinvia, in particolare, agli incarichi conferiti in enti pubblici o privati per nomina o designazione del Governo o di organi dell'Amministrazione dello Stato; alle posizioni in associazioni o organizzazioni che gestiscono servizi per conto della pubblica amministrazione o che ricevono ordinariamente contributi pubblici, in via diretta o indiretta, dallo Stato; infine, agli incarichi in istituti bancari o in società per azioni, che abbiano come scopo prevalente l'esercizio di attività finanziarie.

Nella medesima prospettiva si devono poi considerare le previsioni di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 39/2013, nel quale è stato previsto un divieto di assumere gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle Aziende sanitarie locali<sup>89</sup>. Si noti che la disposizione prevede periodi di raffreddamento diversi in base alle funzioni esercitate, introducendo una modulazione che, in più casi, appare priva di coerenza. Basti notare che tali incarichi non possono essere conferiti a coloro

---

<sup>86</sup> Si veda ANAC, *Linee guida n° 1 in tema di c.d. divieto di pantouflage*, cit., p. 13.

<sup>87</sup> Si veda ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, cit., p. 65. Le criticità sono state segnalate da ANAC al Parlamento con l'atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020. Più recentemente, l'Autorità ha emanato delle Linee guida, volte a fornire indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori in materia. Le Linee guida sono state adottate con delibera n. 493 del 25 settembre 2024. Con la delibera n. 493-bis del 25 settembre 2024, è stato invece adottato il *Regolamento sull'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001*.

<sup>88</sup> Tali lacune hanno portato l'ANAC a prospettare l'opportunità di estendere il divieto. Si veda, da ultimo, l'atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020.

<sup>89</sup> La disposizione trova applicazione anche per le cariche di governo e opera nei diversi livelli di governo.

che nei cinque anni precedenti siano stati candidati in elezioni europee, nazionali, regionali e locali, in collegi elettorali che comprendano il territorio della ASL, mentre in relazione ai soggetti che abbiano esercitato funzioni di parlamentare il periodo di raffreddamento è solo di un anno dalla cessazione dell'incarico.

Un ulteriore profilo problematico riguarda il caso dei magistrati eletti in Parlamento e successivamente ritornati a ricoprire il proprio ruolo all'interno dell'ordine giudiziario. Tale dinamica potrebbe infatti avere delle ricadute sul piano dell'indipendenza e dell'imparzialità del magistrato.

Il principale riferimento in relazione agli incarichi di governo è costituito dalla Legge Frattini, la quale, all'art. 2, comma 4, ha introdotto alcune ipotesi di incompatibilità "successiva": si prevede, in particolare, un divieto di ricoprire cariche, uffici o di svolgere funzioni in enti di diritto pubblico, in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale. Il divieto concerne anche l'esercizio di attività professionali o di lavoro autonomo, anche se gratuite, ma soltanto per materie connesse alla carica di governo.

Il divieto, ai sensi del comma 4, perdura per dodici mesi dalla cessazione dell'incarico. Tale periodo di raffreddamento pare eccessivamente breve rispetto alle finalità di prevenzione dei conflitti di interessi cui la disciplina è preordinata. Il controllo sull'osservanza delle relative prescrizioni è inoltre affidato all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, rispetto alla quale è stato tuttavia segnalato un possibile deficit conoscitivo, tale da incidere sull'effettività dell'attività di vigilanza<sup>90</sup>.

Anche la disciplina relativa al divieto di *pantouflage* è caratterizzata, pertanto, da significativi vuoti di tutela. L'esperienza applicativa ha poi evidenziato come il quadro normativo presenti profili di incertezza e limiti sul piano dell'effettività.

### **2.3. L'omessa astensione in caso di conflitto di interessi**

Nell'ordinamento sono state previste, infine, misure specifiche per gestire i conflitti di interessi di natura occasionale. In tali circostanze, la disciplina si limita a stabilire obblighi di condotta volti a prevenire le interferenze indebite di interessi particolari in un dato procedimento, senza incidere però sulla posizione del titolare della funzione.

In tale prospettiva, la legge Severino, modificando la legge sul procedimento amministrativo (l. 7 agosto 1990, n. 241), ha introdotto l'art. 6-bis<sup>91</sup>, che sancisce che «[i]l responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale»<sup>92</sup>.

Secondo il Consiglio di Stato, le ipotesi di conflitto a cui fa riferimento la norma coincidono con i casi in cui «a un soggetto giuridico sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (*de iure vel de facto*) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell'interesse

---

<sup>90</sup> Si veda AGCM, *Relazione semestrale sul conflitto di interessi (legge 20 luglio 2004, n. 215)*, Roma, dicembre 2006, p. 21.

<sup>91</sup> La disposizione è stata introdotta dall'art. 1, comma 41, della Legge Severino.

<sup>92</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda G. D'ANGELO, *Conflitto di interessi ed esercizio della funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2020.

funzionalizzato»<sup>93</sup>. Non rileverebbe pertanto solo l'interesse economico, bensì anche interessi connessi a situazioni affettive o familiari.

Il giudice amministrativo ha altresì specificato che una situazione di conflitto di interessi non implica necessariamente il compimento di una condotta pregiudizievole per l'interesse funzionalizzato: si tratta infatti di una condizione giuridica in cui si presenta un rischio per l'interesse protetto. La disciplina opera, quindi, nella dimensione del pericolo ed è finalizzata ad evitare che il conflitto si risolva in un abuso della funzione ai fini privati, anticipando così la tutela dell'imparzialità e del buon andamento.

In questa prospettiva, la sussistenza di una circostanza rilevante ai sensi dell'art. 6-*bis* fa sorgere obblighi di comportamento in capo al funzionario, il quale è tenuto a segnalare la situazione di conflitto al responsabile dell'ufficio di appartenenza<sup>94</sup>. Quest'ultimo dovrà provvedere ad autorizzare il dipendente ad astenersi<sup>95</sup>. L'autorizzazione del responsabile è finalizzata a garantire che lo strumento dell'astensione non venga utilizzato in modo strumentale dal pubblico funzionario<sup>96</sup>.

L'obbligo di astensione investe tutte le fasi del procedimento. Bisogna infatti considerare che anche la semplice selezione delle informazioni rilevanti ai fini della decisione, nell'ambito della fase istruttoria, potrebbe risultare idonea a condizionare il contenuto del provvedimento finale del procedimento.

La disposizione ha posto numerosi problemi interpretativi. Innanzitutto, non ha provveduto a definire la nozione di conflitto di interessi, soprattutto in relazione all'inciso «*anche potenziale*»<sup>97</sup>. Non si sono chiarite, poi, le sorti del provvedimento adottato in violazione dell'obbligo di astensione<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> Così il punto 2.3. di Cons. Stato, Sez. Cons. per gli Atti Normativi, parere n. 667 del 31 gennaio 2019, disponibile al sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). I principi espressi dal Consiglio di Stato in sede consultiva sono stati ribaditi, successivamente, in sede giurisdizionale. Si veda, in particolare, Cons. Stato, sez. V, 14 luglio 2025, n. 6126, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>94</sup> Si veda F. CAPORALE, *Il conflitto d'interessi*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione. Per una revisione della disciplina*, cit., p. 160, ove si evidenzia il problema del conflitto di interessi dei dirigenti di vertice.

<sup>95</sup> Si noti che la Scuola Nazionale Dell'amministrazione (SNA) ha avviato, nell'ambito della Comunità di pratica dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), un percorso formativo e laboratoriale volto a supportare le pubbliche amministrazioni nell'adozione di efficaci politiche di gestione del rischio dei conflitti di interessi. Si veda, in tale prospettiva, SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE, *Modello di policy per l'emersione e gestione del conflitto di interessi*, Roma, 2025.

<sup>96</sup> Si veda F. CAPORALE, *Il conflitto d'interessi*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione. Per una revisione della disciplina*, cit., p. 157, ove si evidenzia che un'astensione strumentale sia «circostanza non così improbabile in tempi di amministrazione difensiva, specialmente in relazione all'incarico di Rup nei contratti pubblici, che altrimenti è obbligatorio e non può essere rifiutato, e di responsabile di un procedimento particolarmente complesso o delicato».

<sup>97</sup> Si veda Cons. Stato, Sez. Cons. per gli Atti Normativi, parere n. 667 del 31 gennaio 2019, cit. Il giudice amministrativo ha provveduto alla ricostruzione dell'istituto richiamando le ipotesi tipiche previste da altre disposizioni nell'ordinamento e, segnatamente, l'art. 7, primo periodo, del d.P.R. n. 62/2013 e l'art. 51, comma 1, c.p.c., disposizioni che disciplinano le cause di astensione, rispettivamente, del dipendente pubblico e del giudice. Se le ipotesi di conflitto di interessi coincidono, quindi, con le ipotesi tipizzate nelle fattispecie richiamate, residua il problema interpretativo relativo all'inciso «*anche potenziale*». Sul punto, il giudice amministrativo ha fatto rinvio all'espressione «*gravi ragioni di convenienza*», richiamata sia dall'art. 7, secondo periodo, D.P.R. n. 62/2013, sia nell'art. 51, comma 2, c.p.c., ritenendo che in entrambi i casi la medesima sia orientata ad abbracciare tutti quei rapporti che, secondo il comune sentire, per la vicinanza alle situazioni tipizzate dalle disposizioni, possano sfociare potenzialmente in un conflitto.

<sup>98</sup> Sulle sorti dell'atto amministrativo adottato in violazione degli obblighi posti dall'art. 6-*bis* della l. n. 241/1990, si veda A. LALLI, *I conflitti di interessi: tendenze e problemi aperti*, in *Ist. fed.*, 3, 2022, pp. 515 ss. L'Autore, esclusa la riconducibilità della fattispecie alla categoria della nullità ai sensi dell'art. 21-*septies* della l. n. 241/1990

La disposizione non prevede, inoltre, alcuna conseguenza in caso di mancata astensione del funzionario; tale lacuna è tuttavia colmata dalle previsioni del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, introdotto dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62. Quest'ultimo, com'è noto, è stato assunto in attuazione di quanto disposto dall'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001<sup>99</sup>.

L'art. 16 del codice chiarisce che la violazione dei doveri d'ufficio - tra i quali rientrano anche gli obblighi di comunicazione del conflitto di interessi e di astensione (artt. 6 e 7) - costituisce fonte di responsabilità disciplinare e risulta rilevante anche ai fini dell'attivazione di altre forme di responsabilità, quali quella penale, civile, amministrativa e contabile.

L'istituto della responsabilità disciplinare ha richiesto, nel tempo, alcuni interventi correttivi, volti a garantirne una più effettiva applicazione e una maggiore capacità deterrente. Si pongono, in tale prospettiva, il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, salutato come un primo tentativo di «scongiurare una distanza troppo grande tra il codice disciplinare formale e quello reale»<sup>100</sup>, e, successivamente, il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che ai medesimi fini ha introdotto un meccanismo di responsabilizzazione dei soggetti preposti all'esercizio dell'azione disciplinare<sup>101</sup>.

---

- in ragione del principio di tassatività e del numero chiuso delle ipotesi che la governano - riconduce la violazione dell'obbligo di astensione al regime della annullabilità, propendendo per la qualificazione del vizio in termini di violazione di legge. Tale soluzione è preferita rispetto al vizio di incompetenza, non incidendo il conflitto di interessi sulla competenza generale dell'organo, e rispetto al vizio di eccesso di potere, poiché, data la dimensione del rischio abbracciata dalla disposizione, non dovrebbe essere necessario indagare sull'effettiva incidenza del conflitto sulla valutazione e sulla decisione del funzionario. Si noti incidentalmente che la qualificazione del vizio determina conseguenze sulla possibilità di applicare quanto previsto dall'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo, della l. n. 241/1990. L'Autore affronta altresì il tema dell'onere della prova in giudizio, ritenendo superata la tesi secondo cui all'interessato basterebbe allegare l'esistenza di un conflitto di interessi e la mancata astensione del funzionario pubblico. Si ritiene, in particolare, che una simile impostazione risulterebbe incompatibile con i caratteri soggettivi che informano il processo amministrativo, nel quale la tutela giurisdizionale è strutturalmente orientata alla protezione di posizioni giuridiche individuali e non alla mera verifica oggettiva della legalità dell'azione amministrativa. La posizione attuale della giurisprudenza amministrativa pare ora assestarsi su una soluzione mediana, che richiede al ricorrente di dimostrare l'esistenza del conflitto d'interessi e rimette all'amministrazione e agli eventuali controinteressati la prova che esso non abbia prodotto alcuna lesione degli interessi in gioco. Propende, al contrario, per l'integrazione di un vizio di incompetenza G. D'ANGELO, *Conflitto di interessi ed esercizio della funzione amministrativa*, cit., pp. 126 ss. L'Autore richiama le posizioni della dottrina e della giurisprudenza che attribuiscono al vizio di incompetenza una portata più ampia rispetto alla mera violazione delle norme sulla ripartizione delle attribuzioni tra organi, estendendolo al difetto dei requisiti soggettivi dell'agente. Nel difetto di legittimazione, rientrerebbe quindi anche la violazione dell'obbligo di astensione da parte del funzionario che versa in una situazione di conflitto. Il vizio non investirebbe l'atto, bensì il soggetto che lo ha posto in essere e le condizioni di legittimità della sua azione. Si noti, infine, che in dottrina è stata sostenuta anche la nullità del provvedimento adottato in conflitto di interessi. Si veda, in particolare, R. CAVALLO PERIN, *La validità dell'atto amministrativo tra legge, principi e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 4, 2017, p. 673, secondo cui «[è] normale vedere indicato l'interesse pubblico come un elemento essenziale dell'atto amministrativo con la conseguenza che ora la sua mancanza produce la nullità dell'atto medesimo». In tal senso, il perseguimento di un interesse diverso da quello pubblico determinerebbe la mancanza di un elemento essenziale dell'atto e, di conseguenza, la sua nullità.

<sup>99</sup> La disposizione è stata modificata dall'art. 1, comma 44, della Legge Severino.

<sup>100</sup> Così P. BARRERA, *Responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli Editori, Firenze-Antella, 2010, p. 246.

<sup>101</sup> L'art. 55 del d.lgs. n. 165/2001 prevede che la violazione dolosa o colposa delle disposizioni relative alla responsabilità disciplinare (la disposizione rinvia agli artt. 55-55-*octies* del d.lgs. n. 165/2001) costituisce illecito disciplinare in capo ai dipendenti preposti alla loro applicazione. L'art. 55-*sexies* precisa che l'omessa attivazione del procedimento o la sua decadenza, qualora determinate da omissioni, ritardi ingiustificati nell'adozione degli atti procedurali o da valutazioni manifestamente irragionevoli circa l'insussistenza dell'illecito, costituiscono a

Rispetto alla mancata astensione, è stata anche evidenziata la difficoltà delle pubbliche amministrazioni di venire a conoscenza della sussistenza di una situazione di conflitto, nei casi in cui il pubblico funzionario ometta di segnalare spontaneamente. Si è osservato, infatti, che la pubblica amministrazione «non è dotata di leve conoscitive adeguate che le permettano di entrare nel vivo delle relazioni sostanziali (di vicinanza, simpatia, interesse, clientela, nei termini pure inquadrati dalle diverse fattispecie rilevanti)»<sup>102</sup>. Sotto questo profilo, l'emersione di tali dinamiche relazionali era affidata agli strumenti propri del processo penale, che, grazie ai più penetranti poteri investigativi e ai mezzi di prova disponibili, consente di ricostruire i rapporti personali e gli intrecci di interessi. L'abrogazione dell'abuso d'ufficio ha fatto così venir meno un «meccanismo in grado di sollecitare presidi amministrativi»<sup>103</sup>.

L'avvio del procedimento dipende, di fatto, dalla denuncia del privato, il quale potrebbe tuttavia trovarsi in una posizione di soggezione o vulnerabilità, soprattutto nei casi in cui il conflitto di interessi dovesse riguardare il responsabile del proprio ufficio o, comunque, della struttura di appartenenza. In tale quadro assume speciale rilevanza lo strumento del *whistleblowing*, la cui effettiva operatività può risultare tuttavia compromessa ove il potenziale segnalante nutra il timore di ritorsioni.

In ogni caso, il codice di comportamento risulta riservato ai soli funzionari professionali e non ai funzionari onorari, per i quali non opera quindi la responsabilità disciplinare<sup>104</sup>.

La Camera dei deputati ha adottato un proprio codice di condotta il 12 aprile 2016, ispirandosi a quello dei membri del Parlamento europeo. Rispetto a quest'ultimo, tuttavia, l'ambito di applicazione del codice di condotta della Camera dei deputati pare più ristretto, rendendo necessari un suo ulteriore perfezionamento e l'istituzione di un regime efficace di *enforcement*. Con notevole ritardo, il 26 aprile 2022 è stato introdotto un codice di condotta anche per il Senato della Repubblica<sup>105</sup>.

---

loro volta illeciti disciplinari autonomi a carico del dirigente o del soggetto responsabile. Per il personale con qualifica dirigenziale o titolare di funzioni o incarichi dirigenziali, tali condotte sono inoltre valutate ai fini della responsabilità dirigenziale. Si veda, sul tema, S. MAINARDI, *Trent'anni di potere disciplinare nelle p.a.: la "privatizzazione" funziona?*, in A. BELLAVISTA, A. RICCOBONO (a cura di), *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Atti del Convegno in occasione della presentazione degli Studi in onore di Alessandro Garilli, Palermo, 10-11 febbraio 2023*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 151 ss.

<sup>102</sup> Così E. CARLONI, *Conflitto di interessi e abuso di ufficio: problemi aperti tra amministrazione e costituzione*, cit., p. 9.

<sup>103</sup> Così IVI, cit., p. 19.

<sup>104</sup> L'art. 2 del D.P.R. n. 62/2013 chiarisce che il codice di comportamento si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e che le sue disposizioni costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale previste dall'art. 3 del medesimo. Le pubbliche amministrazioni sono inoltre tenute a estendere, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi prescritti dal codice. Si vedano, sul tema, S. NERI, *I codici di comportamento per il settore pubblico: tra nuove e antiche questioni*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione. Per una revisione della disciplina*, cit., p. 139; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 78.

<sup>105</sup> Il codice di condotta della Camera dei deputati è stato adottato dalla Giunta per il regolamento e rappresenta una disciplina sperimentale. Il codice di condotta del Senato della Repubblica è stato invece assunto dal Consiglio di Presidenza in attuazione di una espressa previsione regolamentare (art. 12, comma 2-*bis*). Sulle principali

In relazione agli incarichi di governo occorre invece fare riferimento all'art. 3 della Legge Frattini, secondo cui una situazione di conflitto si configura quando il titolare di cariche di governo «partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità [...] ovvero quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate [...] con danno per l'interesse pubblico».

Risulta chiaro, quindi, dalla formulazione letterale della norma, che la disciplina opera in maniera molto differente rispetto all'art. 6-bis della l. n. 241/1990: si è già considerato come quest'ultimo si ponga nella dimensione del pericolo, essendo sufficiente la mera esistenza di una situazione di conflitto; la disciplina introdotta dalla Legge Frattini richiede invece la dimostrazione di un «danno per l'interesse pubblico». La l. n. 215/2004 manca, dunque, di disciplinare il conflitto di interessi «in quanto tale»<sup>106</sup>, risultando inidonea a conseguire un effetto preventivo. A ciò si aggiungono l'incompiutezza dei poteri di controllo, l'assenza di sanzioni effettive e la necessità di operare apprezzamenti di natura discrezionale e politica.

La ricostruzione dei rimedi volti a intervenire sui conflitti di interessi di natura occasionale ha evidenziato, ancora una volta, l'assenza di uniformità tra le diverse categorie di funzionari e la frequente mancanza di un sistema di *enforcement* efficace.

L'assetto dei rimedi residui, risultante dall'abrogazione della fattispecie di cui all'art. 323 c.p., pone pertanto dei seri dubbi sulla capacità del sistema di proteggere la funzione pubblica dall'indebita interferenza di interessi particolari<sup>107</sup>.

### 3. La regolazione delle attività di *lobbying*

All'esito della ricostruzione dei rimedi predisposti dal legislatore a tutela dell'imparzialità delle pubbliche amministrazioni, il profilo dell'interferenza di interessi particolari sull'esercizio delle funzioni pubbliche merita di essere considerato anche sotto un diverso profilo, ovvero quello delle attività di *lobbying*<sup>108</sup>, alla luce, tra l'altro, delle modifiche che il legislatore ha apportato alla fattispecie di cui all'art. 346-bis c.p., a cui si è fatto precedentemente cenno.

Nella sentenza n. 185 del 2025, la Corte costituzionale ha rivolto un invito al legislatore ad adottare una disciplina organica «sì da assicurare una più incisiva tutela degli stessi interessi collettivi [...] all'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione contro condotte di indubbia gravità,

---

distinzioni tra i due codici, si veda F. MICARI, *Etica e politica: pubblicato il primo codice di condotta dei senatori (2/2023)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it). L'autore segnala, in particolare, la diversa disciplina in materia di doni, l'assenza, al Senato, di un Comitato consultivo che possa chiarire i dubbi interpretativi relativi ai contenuti del codice, nonché la mancata previsione della pubblicazione di avvenute violazioni del codice di condotta da parte dei senatori.

<sup>106</sup> Lo evidenzia B.G. MATTARELLA, *Conflitto di interessi: quello che le norme non dicono*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2004, p. 1281, secondo cui “[l]a legge non disciplina il conflitto di interessi, ma solo alcune sue possibili manifestazioni”.

<sup>107</sup> Si veda N. ORTU, *Conflitto d'interessi, pantouflage e tutela penale dell'imparzialità*, cit., p. 23.

<sup>108</sup> Sul tema, tra i tanti, P.L. PETRILLO, *Rappresentanza degli interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le lobby*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, pp. 685 ss.; E. CARLONI, M. MAZZONI, *Il cantiere delle lobby. Processi decisionali, consenso, regole*, Carocci Editore, Roma, 2020; P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying*, il Mulino, Bologna, 2019; M. AINIS, *Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*, Rizzoli, Milano, 2012; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione: Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011; M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Edizioni Dedalo, Bari, 1997; L. GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Carocci Editore, Roma, 1995.

che restano oggi del tutto sprovviste di sanzione»<sup>109</sup>. La Corte ha sollecitato, quindi, il legislatore a chiarire in modo definitivo il confine tra illegittime e legittime forme di influenza, alla luce del fatto che, com'è stato rilevato, «lo schema del “conoscere per deliberare”, in base al quale segnare una linea di demarcazione tra il legittimo apporto degli interessati e la decisione politica dei responsabili politici si è complicato su entrambi i versanti»<sup>110</sup>.

La necessità di implementare una disciplina organica in materia di *lobbying* è stata evidenziata anche da molteplici attori sulla scena internazionale. Tra questi spiccano il GRECO<sup>111</sup>, nell'ambito delle sue procedure di valutazione<sup>112</sup>, e l'associazione *Transparency International*. Si noti che quest'ultima ha correlato il nuovo calo registrato dall'Italia nell'*Indice di Percezione della Corruzione* (CPI), tra l'altro, alla mancanza di una regolazione delle attività di *lobbying* nell'ordinamento<sup>113</sup>. Anche la Commissione

---

<sup>109</sup> Così il punto 6 del *Considerando in diritto* di Corte cost. 16 dicembre 2025, n. 185, cit., ove la Corte chiarisce che tale disciplina risulta necessaria «al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di prevedere sanzioni per l'inosservanza delle relative prescrizioni; garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti».

<sup>110</sup> Così G. GUZZETTA, *I gruppi di interesse come problema e come soluzione nello Stato contemporaneo*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2012, p. 16.

<sup>111</sup> Il GRECO, acronimo di Gruppo di Stati contro la corruzione, è un organismo introdotto nel 1999 dal Consiglio d'Europa al fine di controllare la conformità degli ordinamenti degli Stati-parte agli standard anticorruzione dell'organizzazione. Ciascun ciclo di valutazione (*evaluation round*) a cui è sottoposto lo Stato-parte si basa sui principi della valutazione reciproca e della pressione tra pari (art. 22, par. 2, del Regolamento di procedura). Si procede inizialmente con la raccolta di informazioni tramite questionari inviati allo Stato interessato, seguiti da una o più visite in loco da parte dei gruppi di valutazione. Tali visite consentono di acquisire ulteriori informazioni attraverso incontri con i principali attori nazionali coinvolti nella specifica tematica oggetto del ciclo di valutazione. Sulla base delle informazioni raccolte, viene redatto e adottato un rapporto di valutazione, nel quale possono essere formulate raccomandazioni. Affinché possano essere colte le specificità dell'ordinamento sottoposto a valutazione, la selezione degli esperti si deve basare su criteri quali l'affinità dei sistemi giuridici di provenienza o la vicinanza geografica. Le *evaluation procedures* sono seguite da *compliance procedures*, nell'ambito delle quali si procede alla verifica dell'adeguamento dell'ordinamento interessato alle raccomandazioni ricevute. Le raccomandazioni, pur non avendo natura vincolante, esercitano una significativa pressione politica e reputazionale sugli Stati-parte. Inoltre, come evidenziato da G. LOCATI, *Le convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione e gli adempimenti nazionali di alcuni stati ad esse aderenti. Una prospettiva dinamica nel quadro del sistema di controllo elaborato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa*, in *Liuc Papers n. 123, Serie Impresa e Istituzioni*, 19, 2003, p. 7, la partecipazione alla Plenaria consente «un reciproco controllo degli stati membri in ordine alle rispettive situazioni nazionali» e, quindi, «di monitorare le situazioni e i progressi degli altri stati, riuscendo [...] a valutare in una prospettiva “comparata” la propria realtà nazionale». Si dà luogo, in tale prospettiva, a processi di contaminazione progressiva tra ordinamenti e di scambio di *best practices*. Sul tema, si vedano N. PARISI, *Assessment of the effectiveness of anti-corruption measures for the public sector and for private entities*, in *Rule of Law and Anti-corruption Center Journal*, 2, 2018, pp. 4 ss.; S. BONFIGLI, *La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di, con la collaborazione di B. Ponti e B. Gagliardi), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit., pp. 406-407.

<sup>112</sup> Si veda il punto 70 di GRECO, *Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report, Italy*, Strasburgo, 17-21 ottobre 2016, p. 20, ove si è raccomandato di «further developing the applicable rules on how members of Parliament engage with lobbyists and other third parties who seek to influence the parliamentary process».

<sup>113</sup> Ci si riferisce all'edizione 2025 dell'*Indice di Percezione della Corruzione* (CPI), pubblicata il 10 febbraio 2026 da *Transparency International*. Il CPI costituisce uno dei principali indicatori della corruzione nel settore pubblico a livello globale. L'indice misura la corruzione percepita in 182 Paesi e territori. Il punteggio dell'Italia nel CPI 2025 è di 53 (su 100), segna un calo (-1) rispetto al 2024 e conferma la 52° posizione dello Stato nella classifica globale. Per un approfondimento sull'andamento globale, si veda TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption*

europea, nell'ambito della *Relazione sullo stato di diritto 2025*, ha raccomandato allo Stato italiano di «intensificare l'impegno per adottare norme complessive sul *lobbying*», nonché di affrontare il correlato tema del finanziamento ai partiti<sup>114</sup>.

L'attività di *lobbying* si sostanzia in forme e meccanismi leciti di pressione nei confronti del decisore pubblico da parte di un soggetto portatore di un interesse, che agisce al fine di ottenere un certo vantaggio, non necessariamente economico<sup>115</sup>. Una visione riduttiva tende ad associare le attività di *lobbying* esclusivamente alla promozione di interessi economici, trascurando il fatto che la rappresentanza organizzata degli interessi può abbracciare una pluralità ben più ampia di istanze: sociali, umanitarie, ambientali, culturali, comunque legate a valori ideali e a diritti fondamentali<sup>116</sup>.

I portatori di interessi sono quindi «organizzazioni formali, solitamente basate sull'adesione volontaria individuale, che cercano di influenzare in loro favore le politiche pubbliche senza assumere responsabilità di governo»<sup>117</sup>. Tali attività possono interessare sia la funzione legislativa, sia l'esercizio del potere amministrativo, incidendo sui processi di formazione delle decisioni pubbliche e sulle modalità attraverso cui gli interessi, pubblici e privati, vengono rappresentati e composti nelle sedi istituzionali<sup>118</sup>.

In Italia, la difficoltà di pervenire a una disciplina organica in materia è stata ricondotta al fatto che tali attività non sono socialmente riconosciute come fisiologico confronto tra interessi, finalizzato a supportare le istituzioni nei processi decisionali<sup>119</sup>. Al contrario, le attività di *lobbying* tendono a essere percepite come espressione di rapporti clientelari o, nei casi più gravi, come dinamica corruttiva, configurandosi nella percezione collettiva più come patologia che come componente ordinaria del processo decisionale democratico<sup>120</sup>.

Ecco, dunque, come il fenomeno può assumere una duplice rilevanza: da un lato, sul piano giuridico, in relazione alla disciplina dei criteri e delle modalità di accesso dei gruppi di interesse alle istituzioni;

---

*Perceptions Index 2025*, Berlino, 2025.

<sup>114</sup> Così COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sullo stato di diritto 2025. Capitolo sulla situazione dello stato di diritto in Italia*, Strasburgo, 8 luglio 2025, p. 3. Si veda L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4, 2015, p. 10, ove si evidenzia che «[i]l rapporto tra denaro e politica, di per sé, non può lasciare intendere, sistematicamente, situazioni di malaffare e clientelismo. Allo stesso tempo, però, il denaro può essere lo strumento per favorire un interesse (seppur legittimo) piuttosto che un altro». Sul tema del finanziamento ai partiti, si veda D.R. PICCIO (a cura di), *Il finanziamento alla politica in Italia. Dal passato alle prospettive future*, Carocci Editore, Roma, 2018.

<sup>115</sup> Si veda P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *Federalismi.it*, 11, 2023, p. viii.

<sup>116</sup> Lo evidenzia L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, cit., p. 12.

<sup>117</sup> Così L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 13-14, ove si distingue tra gruppi di interessi e gruppi di pressione.

<sup>118</sup> Si veda E. CARLONI, *Assenze e supplenze. La regolazione del lobbying tra disciplina dell'attività amministrativa e anticorruzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2022, pp. 629 ss.

<sup>119</sup> Si veda L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, cit., p. 3, ove si evidenzia che «la conoscenza tecnica degli interessi di cui sono portatori i gruppi, può essere di supporto al lavoro del legislatore, che in autonomia e trasparenza, non potrà che assumersi la responsabilità, di fronte agli elettori, delle decisioni prese».

<sup>120</sup> Si veda A. CAPUTO, *La regolazione delle lobbies nelle politiche anticorruzione tra prevenzione e strumenti repressivi*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2021, pp. 318-319. Per un approfondimento delle opposte posizioni espresse dalla dottrina, si veda A.C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2019, pp. 37 ss.

dall'altro, sul piano sociale, con riferimento alla percezione che di tali attività si forma all'interno della collettività<sup>121</sup>.

L'assenza di una disciplina organica è stata altresì ricondotta alla capacità dei partiti di farsi portatori, nel tempo, delle istanze settoriali e della società civile; una funzione che, tuttavia, sembra essersi progressivamente attenuata con la crisi dei partiti di massa<sup>122</sup>.

La disciplina relativa alle attività di *lobbying* dovrebbe essere considerata come una «fondamentale legge sull'azione amministrativa»<sup>123</sup>, volta a «rafforzare i meccanismi di *accountability* decisionale ed evitare possibili deresponsabilizzazioni»<sup>124</sup>. L'assenza di una regolamentazione organica, infatti, complica l'esercizio di un controllo effettivo e trasparente sugli interessi particolari che incidono sui processi decisionali pubblici, con il rischio che tali dinamiche si svolgano in forme opache e informali, generando possibili disfunzioni nell'assunzione delle decisioni da parte del soggetto pubblico<sup>125</sup>.

Una disciplina organica del *lobbying* potrebbe determinare benefici sotto molteplici profili: innanzitutto, dal punto di vista concorrenziale, potrebbe garantire ai diversi portatori di interessi l'accesso al decisore pubblico in condizioni di parità, a prescindere dalle risorse o dai contatti disponibili; la pluralità di informazioni fornite al decisore, poi, potrebbe avere dei riflessi diretti sulla qualità della regolazione; la trasparenza e la possibilità di controllo dei processi decisionali potrebbero rafforzare, inoltre, le dinamiche democratiche. La disciplina costituirebbe poi un presidio contro fenomeni patologici di corruzione, sottraendo tali dinamiche all'opacità e all'informalità che ne favoriscono la degenerazione<sup>126</sup>, ed è per questo motivo che la disciplina anticorruzione e la regolazione del *lobbying* sono spesso considerati ambiti tra loro contigui<sup>127</sup>.

---

<sup>121</sup> Si veda A.C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile?*, cit., p. 48, ove si evidenzia che la dimensione sociale del fenomeno è stata la causa del «tradizionale atteggiamento di “chiusura” scientifica dinanzi alla rappresentanza degli interessi», che «ha variamente preso le forme della “stigmatizzazione” di un fenomeno tacciato di contaminare la “purezza” delle sedi istituzionali di governo». Si veda altresì L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, cit., p. 2.

<sup>122</sup> Lo evidenzia D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX legislatura. La regolamentazione del fenomeno del Lobbying nei rapporti tra decisore pubblico e gruppi di interesse*, in *Federalismi.it*, 30, 2025, pp. 8 ss., ove l'Autore evidenzia che «[l]a circolazione delle istanze avveniva, dunque, all'interno della dinamica partitica, secondo logiche ideologiche, associative e territoriali che garantivano, seppur in forme non sempre trasparenti, un certo equilibrio tra pressione sociale e processo decisionale».

<sup>123</sup> Così E. CARLONI, *Assenze e supplenze. La regolazione del lobbying tra disciplina dell'attività amministrativa e anticorruzione*, cit., p. 636. Si veda anche L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, cit., p. 31. L'Autore, richiamando A. BARBERA, *Il pluralismo politico*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013, p. 250, sottolinea che «[u]na disciplina chiara dell'attività di *lobbying* sarebbe, quindi, garanzia di quel pluralismo, culturale, sociale e politico, cui fa riferimento l'art. 2 Cost., che riconosce le formazioni sociali e valorizza “l'uguaglianza tra i cittadini e l'eguale dignità tra le persone perché tutti possono concorrere alla formazione della volontà generale”».

<sup>124</sup> Così E. ROMANI, *La regolazione del lobbying e il potere di vigilanza di ANAC*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2019, p. 489.

<sup>125</sup> Si veda A. CAPUTO, *La regolazione delle lobbies nelle politiche anticorruzione tra prevenzione e strumenti repressivi*, cit., p. 318.

<sup>126</sup> Si veda E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., p. 380.

<sup>127</sup> Per un'opinione contraria sul tema, si veda R. DE CARIA, *Regole sul lobbying e regole sulla corruzione: le ragioni economico-giuridiche di un (auspicato) divorzio*, in *Federalismi.it*, 12, 2019, pp. 2 ss. Si veda A. CAPUTO, *La regolazione delle lobbies nelle politiche anticorruzione tra prevenzione e strumenti repressivi*, cit., p. 327, ove si fa riferimento a una «definizione professionale dell'attività di *lobbying* [...] tale da distinguerla dalle mediazioni fondate, più che sulla professionalità, sul possesso di amicizie e contatti presso la pubblica amministrazione per rapporti familiari o per rapporti nati attraverso precedenti esperienze lavorative, di tipo perlopiù politiche o

Nella storia repubblicana, com'è noto, sono stati presentati numerosi disegni di legge volti a disciplinare la materia, ma nessuno è mai stato definitivamente approvato<sup>128</sup>. Non si è quindi mai pervenuti ad una disciplina organica, ma sono rintracciabili, soprattutto a livello regionale, alcune forme di regolazione di tali attività.

In dottrina, si è rilevato poi come sia possibile rintracciare nell'ordinamento una regolazione «indiretta» del fenomeno<sup>129</sup>, alla luce delle «numerose previsioni che, da un lato, mirano a regolare le condotte, specie grazie a misure di trasparenza, dei decisori pubblici, e dall'altro, sia pure in modo più limitato, incidono sugli stessi rappresentanti di interessi». Si è registrata così la «proliferazione di regole settoriali, parziali, o “striscianti”, variamente rivolte a far emergere, circoscrivere, imbrigliare l'attività dei rappresentanti di interessi “particolari” od “organizzati”»<sup>130</sup>.

In tale quadro, convergono anche alcuni strumenti del sistema di prevenzione della corruzione. Rilevano, ad esempio, alcuni doveri d'ufficio sanciti dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici, tra cui il divieto di accettare, per sé o per altri, regali o altre utilità (art. 4); il dovere di comunicare tempestivamente l'adesione o l'appartenenza ad associazioni od organizzazioni, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio (art. 5); il dovere di comunicare gli interessi finanziari e i conflitti d'interesse (art. 6); ancora, l'obbligo di garantire la tracciabilità dei processi decisionali (art. 9)<sup>131</sup>.

Nella medesima prospettiva, si pongono alcune misure organizzative, come le restrizioni all'accesso o al mantenimento di incarichi tra settore pubblico e privato, a cui si è fatto precedentemente riferimento.

---

clientelari, molto lontane dalla rappresentanza di interessi nel senso pieno del termine: ossia come ingranaggio democratico».

<sup>128</sup> Nel vuoto normativo, la SNA ha elaborato un documento volto ad avviare un percorso di adozione delle Agende Aperte dei decisori pubblici nelle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di definire un primo quadro operativo per l'implementazione di questa pratica su scala nazionale e locale. Si veda SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE, *Avvio di un percorso di adozione delle Agende Aperte dei decisori pubblici nelle amministrazioni pubbliche. Documento tecnico sulla modellizzazione*, Roma, 2025. L'iniziativa della SNA si inserisce nell'ambito della strategia di *Open Government Partnership* (OGP) che mira a promuovere la trasparenza dei rapporti tra decisori pubblici e gruppi di interessi e, a tali fini, prevede la realizzazione di specifiche Linee guida. Il documento persegue una pluralità di finalità: si propone anzitutto di ricostruire il contesto normativo e la prassi di riferimento, offrendo una ricognizione della situazione attuale a livello internazionale e nazionale; mira inoltre a individuare gli elementi chiave, i cosiddetti fattori abilitanti, del processo di adozione, anticipando le possibili criticità che potrebbero ostacolare l'implementazione. Le Agende Aperte costituiscono, in tale prospettiva, uno strumento attraverso cui le istituzioni pubbliche sono chiamate a rendere conto degli incontri con i diversi gruppi di interessi, contribuendo così a rendere trasparente e verificabile il processo di formazione delle decisioni pubbliche.

<sup>129</sup> Così E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., p. 393. In relazione a talune forme di regolazione diretta, si veda il provvedimento di Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati adottato dalla Giunta per il regolamento della Camera il 26 aprile 2016. Nel febbraio 2017 è stato materialmente istituito il Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera. Si veda, altresì, ANAC, *Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l'Autorità nazionale anticorruzione e istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri*, 6 marzo 2019. Sul tema, si veda E. ROMANI, *La regolazione del lobbying e il potere di vigilanza di ANAC*, cit., pp. 498 ss. Sono intervenute anche normative regionali in materia.

<sup>130</sup> Così E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., p. 398, ove l'Autore richiama P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., *passim*.

<sup>131</sup> Si veda E. CARLONI, *Assenze e supplenze. La regolazione del lobbying tra disciplina dell'attività amministrativa e anticorruzione*, cit., pp. 640-641.

In questo quadro si collocano, infine, le indicazioni fornite da ANAC nell'ambito del *Piano nazionale anticorruzione* alle pubbliche amministrazioni<sup>132</sup>. Queste ultime, infatti, nella costruzione delle proprie misure di prevenzione, devono tenere conto delle possibili influenze sulla propria attività dei portatori di interessi presenti nel contesto in cui operano<sup>133</sup>.

Ecco, dunque, come l'assenza di una disciplina organica relativa alla rappresentanza di interessi ha comportato che le relative istanze di trasparenza e controllo fossero assorbite, almeno in parte, dagli strumenti e dalle logiche proprie dell'anticorruzione. Accanto a queste esistono ulteriori presidi, come le garanzie poste dalla legge sul procedimento amministrativo o le disposizioni che impongono ai titolari di cariche elettive e direttive di rendere pubblici i compensi percepiti e ogni altro interesse economico di cui risultano portatori.

Tali disposizioni hanno almeno in parte compensato l'assenza di una regolazione organica della materia. Tuttavia, di fronte alla crescente complessità delle scelte cui è chiamata la pubblica amministrazione, i rischi di cattura del regolatore restano elevati. Si rende pertanto necessario un intervento normativo che disciplini direttamente il fenomeno, chiarendo in modo definitivo il confine tra forme di influenza legittime e interferenze indebite<sup>134</sup>.

Si deve in tal senso segnalare che un ulteriore tentativo di disciplinare il fenomeno del *lobbying* è stato avviato nel corso della XIX legislatura con il d.d.l. A.C. 2336, recante la *"Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi"*.

Nel progetto di legge si procede, innanzitutto, alla perimetrazione delle nozioni di rappresentanza di interessi, di portatore di interessi e di decisore pubblico, nonché all'individuazione delle categorie escluse dalla disciplina. Tali previsioni risultano determinanti ai fini dell'individuazione dell'ambito di applicazione della medesima. Nel progetto, inoltre, si prevede l'istituzione di un Registro per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, la cui gestione è affidata al CNEL. Il disegno di legge disciplina altresì le cause di esclusione e di incompatibilità dal Registro.

L'iscrizione sarebbe obbligatoria solo per i soggetti che intendono svolgere l'attività di rappresentanza in maniera continuativa e non meramente occasionale; per tutti gli altri, l'iscrizione sarebbe invece facoltativa. Il progetto di legge prevede la costruzione di un'agenda di incontri, che il rappresentante d'interessi è tenuto ad aggiornare con l'elenco degli incontri svolti, l'indicazione del decisore pubblico incontrato, il luogo dell'incontro, l'argomento trattato e gli eventuali altri soggetti partecipanti all'incontro<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Si veda, in particolare, ANAC, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, 28 ottobre 2015, p. 16, ove si specifica, in relazione alla valutazione del rischio nel contesto esterno, la necessità di considerare «le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni».

<sup>133</sup> Lo evidenzia E. CARLONI, *Assenze e supplenze. La regolazione del lobbying tra disciplina dell'attività amministrativa e anticorruzione*, cit., pp. 642 ss. L'Autore fa riferimento anche alle garanzie poste dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo, evidenziando tuttavia come queste ultime non si estendano o si estendano solo in parte agli atti amministrativi generali, agli atti di programmazione e agli atti normativi.

<sup>134</sup> Si veda E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., p. 410.

<sup>135</sup> Per un approfondimento sui contenuti del progetto di legge, si veda CAMERA DEI DEPUTATI, *Documentazione per l'esame di Progetti di legge. Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi. A.C. 2336-A ed abb. n. 456/1*, 23 gennaio 2026. Nel momento in cui si scrive, il progetto di legge è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati ed è stato trasmesso al Senato della Repubblica (A.S. n. 1780). Sul tema, si vedano D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX legislatura. La regolamentazione del fenomeno del Lobbying nei rapporti tra decisore pubblico e gruppi di interesse*, cit., pp. 12 ss.; D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi tra modello, prassi, disciplina. Contributo per il dibattito parlamentare della XIX legislatura*, in *Nomos*, 1, 2024, pp. 40 ss. Per un'analisi comparata dei

L'obiettivo è dunque quello di «aprire canali di confronto privilegiati con soggetti che operano secondo criteri di organizzazione, trasparenza e responsabilità formalmente riconosciuti dall'ordinamento»<sup>136</sup>.

In conclusione, l'introduzione di una disciplina organica in materia può assicurare non soltanto la parità di accesso e la maggiore trasparenza nei processi decisionali, ma anche l'apporto di competenze tecniche e informazioni qualificate, indispensabili a rendere le decisioni pubbliche più consapevoli e complete, in conformità ai principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione. In tale contesto, il sistema di prevenzione della corruzione ha da sempre svolto un ruolo di supplenza<sup>137</sup>, contribuendo, in via indiretta, a proteggere la funzione pubblica dall'influenza di interessi particolari<sup>138</sup>.

#### **4. Cenni conclusivi**

Alla luce del quadro descritto, si dubita che l'intervento abrogativo della fattispecie di abuso d'ufficio non abbia determinato arretramenti nella tutela dell'interesse pubblico.

Il modello italiano di anticorruzione si configura come un sistema integrato, nel quale il diritto amministrativo opera principalmente attraverso meccanismi di carattere preventivo, volti a ridurre il rischio di proliferazione dei fenomeni corruttivi, mentre il diritto penale interviene in via residuale e repressiva, sanzionando le condotte illecite una volta che esse si siano effettivamente realizzate. In questo sistema, i rimedi preventivi operano sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, mirano a correggere le inefficienze e a ridurre le vulnerabilità che potrebbero favorire la diffusione di episodi di cattiva amministrazione.

---

modelli e degli strumenti, si veda V.M. DONINI, *Regolamentare il lobbying per rafforzare la trasparenza: un'analisi comparata di modelli e strumenti per l'integrità delle decisioni pubbliche*, in *Federalismi.it*, 29, 2024, pp. 75 ss. L'Autrice prende in considerazione, in particolare, i modelli implementati nell'ordinamento tedesco, irlandese e francese. In Germania, la materia è stata riformata nel 2021 con la *Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung*. Nel 2024, il regime è stato inasprito, richiedendo che i lobbisti chiariscano su quali normative intendono esercitare la loro influenza. La disciplina prevede la necessità di iscriversi a un *Lobbyregister*, ma delimita la nozione di decisore pubblico all'organo legislativo ed esecutivo e questo, per l'Autrice, potrebbe determinare pericolose zone d'ombra. L'Irlanda ha introdotto una regolamentazione in materia nel 2015 con il *Regulation of Lobbying Act*, rafforzata nel 2023. La disciplina prevede l'istituzione di un registro dei lobbisti, rinvia a un codice di condotta e introduce un periodo di raffreddamento per i pubblici funzionari, proprio al fine di scongiurare eventuali conflitti di interesse. La Francia ha regolamentato il fenomeno nel 2016 con la *Loi n. 2016-1691 du 9 décembre 2016*, la cosiddetta *Loi Sapin II*. L'Autrice evidenzia che uno dei punti di debolezza di tale disciplina è rappresentato dalla facoltatività dell'iscrizione al registro da parte dei rappresentanti d'interessi. Tra i sistemi più consolidati, l'Autrice inserisce quello statunitense. Sul tema, si veda E. CAMPELLI, T. LANDOLFO, *Il fenomeno del lobbying e il ruolo della regolamentazione negli USA: evoluzione normativa e note comparate*, in *Nomos*, 2, 2024, pp. 1 ss.

<sup>136</sup> Così D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX legislatura. La regolamentazione del fenomeno del Lobbying nei rapporti tra decisore pubblico e gruppi di interesse*, cit., p. 26.

<sup>137</sup> Lo sottolinea E. CARLONI, *Assenze e supplenze. La regolazione del lobbying tra disciplina dell'attività amministrativa e anticorruzione*, cit., pp. 629 ss.

<sup>138</sup> Si veda M. RAVERAIRA, *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, in *Federalismi.it*, 24, 2008, p. 9, secondo cui «la stessa funzione legislativa dovrebbe fondarsi su un principio di partecipazione trasparente, che consenta ai decisori democratici la conoscenza degli interessi, delle richieste e delle azioni dei gruppi economici, sociali e politici, di quelli forti, ma anche di quelli deboli, di quelli collettivi, di quelli diffusi e di quelli di categoria, al fine dell'elaborazione di programmi per obiettivi "razionali" e chiari in quanto fondati sui dati economici e sociali sussistenti, di cui sono portatori i privati, nonché della previsione degli strumenti per la verifica dei risultati».

È evidente che i rimedi preventivi rivestono un ruolo centrale, tuttavia un sistema integrato non può reggere prescindendo da alcune delle sue componenti e richiede che ogni intervento modificativo sia adeguatamente calibrato per preservarne l'equilibrio complessivo. D'altronde, com'è stato efficacemente evidenziato, rimedi preventivi e repressivi non si pongono in rapporto di fungibilità o di sostituzione. Questi rappresentano, invece, «componenti diverse [...] ma complementari, di un complessivo "integrity system"»<sup>139</sup> e la complementarità dei rimedi assume un rilievo tanto maggiore nei contesti meno virtuosi, in cui la costruzione di un sistema di prevenzione solido ed efficace potrebbe essere ostacolata proprio dalle condizioni, interne ed esterne, in cui si trova a operare una pubblica amministrazione<sup>140</sup>.

Il fenomeno della burocrazia difensiva merita certamente di essere preso in considerazione e le sue cause strutturali - dalla moltiplicazione dei centri di controllo all'assenza di adeguati meccanismi di incentivazione, fino all'incertezza del quadro normativo - devono essere affrontate con strumenti mirati<sup>141</sup>.

Sarebbe tuttavia errato trarre da tale fenomeno argomento per un arretramento indiscriminato delle garanzie di legalità e di imparzialità. La soluzione non può consistere nel depotenziare i presidi di

---

<sup>139</sup> Così E. CARLONI, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, cit., pp. 637-638. Si veda anche G. BUSIA, *I limiti del diritto penale e il rapporto tra prevenzione e repressione nei reati contro la pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2024, pp. 711 ss. (spec. 719), ove si sottolinea, per supportare la tesi della complementarità del diritto amministrativo e del diritto penale, che «una eventuale rappresentazione della relazione in termini di mera sussidiarietà sarebbe riduttiva e non pienamente soddisfacente, in quanto i due ambiti risultano talmente integrati da richiedere necessariamente forme avanzate di collaborazione, anche tra i rispettivi operatori».

<sup>140</sup> Si vedano E. CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, cit., p. 355; ID, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, cit., p. 647.

<sup>141</sup> Si veda la ricostruzione di M. CAFAGNO, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, cit., *passim*, ove si osserva che all'introduzione di forme contrattuali flessibili nell'ordinamento, alla luce delle previsioni delle direttive dell'Unione europea, è corrisposta una significativa ritrosia applicativa da parte delle amministrazioni nazionali. Tale circostanza, secondo l'Autore, è da ricondurre al fatto che il pubblico funzionario, in assenza di un «sistema coerente di incentivi» e in un contesto di incertezza, risulta schiacciato dal rischio di sanzioni, dal possibile dissenso degli organi di controllo e dalla prospettiva che un errore valutativo susciti le rivendicazioni dei concorrenti. La mancanza di incentivi, che valorizzino i risultati positivi e compensino il rischio di errore, e la pressione delle «forme vigenti del sindacato giurisdizionale, contabile, penale, amministrativo e civile», portano necessariamente l'amministratore a orientarsi verso la strada «dell'autoconservazione». Si vedano altresì SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE, *Burocrazia difensiva e responsabilità. Giornata di studio*, Roma, 16 maggio 2024; S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2023, p. 772, che in relazione alla dirigenza pubblica evidenzia che essa «percepisce un rischio anche più elevato di quello reale [...] anche però a causa di una giurisprudenza contabile che talora crea figure di responsabilità erariale evanescenti, come il danno all'immagine»; A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI *et al.*, «Burocrazia difensiva»: cause, indicatori e rimedi, cit., pp. 1295 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, cit., pp. 117 ss.; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e "burocrazia difensiva"*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2018, p. 644, ove si sottolinea che «[l]a propensione a cercare nel formalismo e nella monotonia degli schemi di gara un motivo di rassicurazione, a discapito dell'efficienza, cioè il favore per la strada meno ripida, in luogo di quella avvertita come rischiosa, sono atteggiamenti che, sebbene forieri nel tempo di conseguenze deleterie, possono ordinariamente concretarsi in opzioni volta per volta legittime, difficilmente eccezionabili, sul piano formale, che sarebbe arduo immaginare soggette al setaccio della responsabilità amministrativa, singolarmente considerate»; ID, *La prevenzione della corruzione e i vincoli procedurali: osservazioni critiche*, in G.A. BENACCHIO, M. COZZIO (a cura di), *Strumenti e buone pratiche per contrastare la corruzione nel settore sanitario*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2016, pp. 87 ss.

controllo sull'azione amministrativa, ma piuttosto nel ridisegnarli in modo tale da non scoraggiare l'assunzione di responsabilità da parte dei funzionari pubblici.

Le iniziative del legislatore sono intervenute in un contesto, quale quello dell'attuazione delle misure del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), caratterizzato dalla gestione di risorse pubbliche di straordinaria entità. Ciò avrebbe richiesto non solo di presidiare l'efficienza e la tempestività dell'azione amministrativa, ma anche di assicurare altrettanto solide esigenze di legalità e di imparzialità. D'altronde, una nozione costituzionalmente orientata di risultato amministrativo deve essere fondata sull'adeguato bilanciamento tra imparzialità e buon andamento<sup>142</sup>. Questi canoni circoscrivono, infatti, «due diverse e distinte dimensioni (quella dell'efficienza e quella del perseguimento esclusivo dell'interesse pubblico) che devono necessariamente coesistere affinché l'amministrazione realizzi la propria missione e generi valore per la collettività»<sup>143</sup>.

Il fenomeno della burocrazia difensiva dovrebbe sollecitare il miglioramento qualitativo e quantitativo della legislazione, in modo tale che l'azione del funzionario non sia condizionata da dubbi applicativi e da ondivaghi orientamenti giurisprudenziali. In tal senso, un contributo alla qualità della normazione potrebbe derivare proprio dalla introduzione di una disciplina organica delle attività di *lobbying*, dalle quali attingere conoscenze tecniche e informazioni utili a supportare i processi legislativi e decisionali<sup>144</sup>.

In un contesto contrassegnato da debole capacità amministrativa si ritiene poi necessario un investimento strutturale sia nel reclutamento sia nella formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, private, nel tempo, del capitale umano qualitativamente e quantitativamente necessario per l'efficace perseguimento dell'interesse pubblico. I dipendenti pubblici spesso, infatti, rinunciano ad agire non tanto per paura, ma per carenza delle competenze necessarie a sostenerne l'azione.

I vuoti di tutela emersi nelle vicende che hanno condotto alle pronunce della Corte costituzionale non appaiono riconducibili del resto al fenomeno della burocrazia difensiva, ma costituiscono semmai una volontaria deviazione dell'azione amministrativa dal canone dell'imparzialità<sup>145</sup>.

Nel corso della trattazione si è messo in evidenza come il sistema di prevenzione della corruzione si occupi tendenzialmente della corruzione amministrativa e si dedichi scarsamente a quella politica. Tale circostanza appare in contrasto con quanto sancito dall'art. 54, comma 2, Cost., che impone invece che tutti i funzionari pubblici agiscano con disciplina e onore, secondo i principi dell'etica e dell'integrità

---

<sup>142</sup> Lo evidenzia F. PUBUSA, *Le modifiche alla disciplina della Corte dei Conti: gli effetti sulla funzione amministrativa e sui diritti dei cittadini*, in *PA Persona e Amministrazione*, 1, 2025, p. 259.

<sup>143</sup> Così G. BUSIA, *I limiti del diritto penale e il rapporto tra prevenzione e repressione nei reati contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 722. Sul rapporto tra buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, si vedano A. SANDULLI, *Imparzialità e buon andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2024, pp. 1141 ss.; D. CAPOTORTO, *I rischi di derive autoritarie nell'interpretazione del principio del risultato e l'indissolubilità del matrimonio tra buon andamento e imparzialità dell'amministrazione*, in *Federalismi.it*, 14, 2023, pp. 47 ss.

<sup>144</sup> Lo sottolinea A.C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, cit., p. 69, ove si fa riferimento al «miglioramento della qualità della legislazione sotto il duplice versante dell'iter formativo (che diverrebbe più aperto e trasparente) e dei risultati prodotti».

<sup>145</sup> Si veda M.N. MASULLO, *L'equivoca correlazione tra abuso d'ufficio e burocrazia difensiva*, cit., pp. 690-691, ove si richiamano «non solo condotte affaristiche e favoritrici, anche gravi, non riconducibili direttamente a forme di appropriazione di risorse pubbliche o a scambi corruttivi [...], ma altresì condotte di prevaricazione non diversamente punite, così consegnando al funzionario un potere assoluto, possibile strumento di aggressione della libertà dei privati, in violazione dello stesso principio di uguaglianza».

pubblica. Le distinzioni tra funzioni possono giustificarsi soltanto nella misura in cui siano funzionali alla tutela delle prerogative proprie della politica, ma non possono tradursi in indebite forme di privilegio o in ingiustificate aree di esenzione da responsabilità.

Si impone, pertanto, una revisione organica della disciplina anticorruzione, che colmi le lacune evidenziate, ne razionalizzi le previsioni e permetta di superare le derive formalistiche che ne hanno compromesso l'efficacia applicativa, consentendo così di inaugurare una nuova fase di sviluppo e di rafforzamento del sistema<sup>146</sup>.

La revisione della disciplina anticorruzione e l'introduzione di una regolazione organica delle attività di *lobbying*, accompagnate da un'esplicita assunzione di responsabilità del decisore pubblico rispetto alle scelte compiute, possono garantire non solo una maggiore trasparenza e una più efficace razionalizzazione dei processi decisionali, ma anche il recupero della fiducia dei cittadini, spesso compromessa dalla diffusa sensazione di impunità.

---

<sup>146</sup> Sulle “stagioni” del sistema anticorruzione, si veda E. CARLONI, *Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190*, cit., p. 309.