

A cura di Giuseppina Bonerba,
Michela Gnaldi, Alessandra Pioggia

Corruzione e integrità nelle istituzioni: una questione di genere?

STUDI



Politica



FrancoAngeli 



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

<https://www.francoangeli.it/autori/21>

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

A cura di Giuseppina Bonerba,
Michela Gnaldi, Alessandra Pioggia

Corruzione e integrità nelle istituzioni: una questione di genere?

 **FrancoAngeli** 

La pubblicazione del volume è stata in parte finanziata con i fondi del Progetto di eccellenza su Legalità e Partecipazione del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia.

Copyright © 2022 FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italia.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Donne e corruzione: che genere di legame?	
di <i>Giuseppina Bonerba, Michela Gnaldi, Alessandra Pioggia</i>	pag. 9
Partecipazione delle donne nella politica locale e rischio di corruzione: prime evidenze empiriche	
di <i>Emma Galli, Michela Gnaldi, Carla Scaglioni</i>	» 19
Introduzione	» 19
1. Donne in politica e corruzione: una breve rassegna della letteratura	» 20
2. Misurare il rischio di corruzione	» 22
3. L'indice di partecipazione femminile alla politica locale	» 25
4. Correlazioni tra l'indice di partecipazione politica femminile e indicatori di rischio corruzione	» 28
Conclusioni	» 30
Bibliografia	» 31
Appendice	» 35
Dimensione di genere e rischio di corruzione negli appalti pubblici: un'analisi a livello provinciale	
di <i>Maria Claudia Filippone, Simone Del Sarto, Michela Gnaldi</i>	» 38
Introduzione	» 38
1. Misure di rischio corruttivo negli appalti pubblici: gli indicatori <i>red flag</i>	» 40
2. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp)	» 41

3. Gli indicatori <i>red flag</i> selezionati	pag. 42
4. Equilibrio di genere: l'indicatore "gap equità"	» 44
5. Analisi preliminare: l'imprenditoria italiana in un'ottica di genere	» 45
6. Analisi esplorativa: correlazione tra <i>red flag</i> e quota di imprese femminili	» 46
7. Analisi per settori Ateco	» 49
Conclusioni	» 53
Bibliografia	» 54

Gender matters. La rappresentazione di due magistrati nella stampa italiana: Ilda Boccassini e Raimondo Mesiano

di <i>Giuseppina Bonerba, Sofia Verza</i>	» 56
Introduzione	» 56
1. Il <i>corpus</i> e il metodo	» 57
2. Il caso Raimondo Mesiano	» 58
3. Il caso Ilda Boccassini	» 64
Conclusioni	» 69
Bibliografia	» 71

La partecipazione di genere alle mobilitazioni anticorruzione in Italia

di <i>Francesca Rispoli</i>	» 73
1. Corruzione, anticorruzione e genere	» 73
2. L'anticorruzione dal basso: cenni teorici	» 77
3. 1992-2021: elementi distintivi della partecipazione di genere alle mobilitazioni anticorruzione in Italia	» 78
Alcune considerazioni conclusive	» 87
Lista delle interviste	» 89
Bibliografia	» 90

Una questione morale. Tina Anselmi e la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2

di <i>Andrea Possieri</i>	» 96
1. La "scoperta" della corruzione politica	» 96
2. Tina Anselmi alla guida della Commissione P2	» 102

3. La loggia P2 tra questione morale e partitocrazia	pag. 110
Bibliografia	» 117
L'altra Tangentopoli. Uno sguardo di genere sulle inchieste che hanno cambiato il sistema politico italiano	
di <i>Claudia Mantovani</i>	» 119
Introduzione	» 119
1. Le “signore di Tangentopoli”: complici, eroine, vittime	» 122
2. Nilde Iotti come Hillary Clinton? Donne, politica e rappresentanza nella crisi degli anni Novanta	» 129
Bibliografia	» 138
Il fenomeno della <i>sextortion</i>: dimensioni psico-sociali, culturali e giuridiche	
di <i>Marylisa Sara Alemi, Maria Giuseppina Pacilli</i>	» 140
1. <i>Sextortion</i> : al confine tra genere e corruzione	» 140
2. Il quadro giuridico, strumenti legali e di regolamentazione	» 144
3. Potenziali conseguenze della <i>sextortion</i> : riflessioni psico-sociali	» 146
4. Il ruolo dei <i>bystanders</i> nella percezione di moralità delle vittime di <i>sextortion</i>	» 149
5. Implicazioni pratiche e studi futuri	» 153
Conclusioni	» 154
Bibliografia	» 155
Le pubbliche amministrazioni tra promozione della parità di genere e prevenzione della corruzione. Quale rapporto tra i piani per le azioni positive, i piani di prevenzione della corruzione e i codici di comportamento?	
di <i>Francesco Merenda</i>	» 159
Introduzione	» 159
1. I fattori che legittimano il collegamento tra le due politiche	» 159
2. La relazione tra i piani per le azioni positive con i codici di amministrazione e i piani di prevenzione della corruzione	» 160
Considerazioni conclusive	» 178
Bibliografia	» 181

**Genere e corruzione, una questione d'integrità pubblica.
Spunti ricostruttivi a partire dal quadro internazionale**

di *Gloria Pettinari*

pag. 183

Premessa: genere e corruzione. Le ragioni di una ricerca

» 183

1. Genere e corruzione: non un ("semplice") nesso di causa ed effetto

» 185

2. Imparzialità ed eguaglianza di genere: elementi per la prevenzione della corruzione

» 191

3. Indirizzi di *policy*, tra prevenzione della corruzione ed equilibrio di genere

» 192

4. La *gender equity agenda*

» 194

Conclusioni

» 196

Bibliografia

» 197

Gli autori

» 203

Donne e corruzione: che genere di legame?

di Giuseppina Bonerba, Michela Gnaldi, Alessandra Pioggia

Integrità e corruzione nelle istituzioni pubbliche sono temi ai quali a lungo si è riservato un approccio *gender neutral*. In realtà la loro dimensione “culturale” avrebbe dovuto già da tempo stimolare ricerche in grado di mettere in relazione l’atteggiamento dei funzionari e delle funzionarie con altri aspetti legati al ruolo sociale che essi ricoprono, ivi comprese l’influenza del genere su questi ultimi.

Nel corso degli ultimi anni studi di diverso taglio, in una prima fase prevalentemente quantitativi, hanno messo in evidenza come, a livello globale, si riscontri una relazione inversa tra corruzione percepita e presenza di donne nei parlamenti nazionali. La relazione osservata è più forte negli Stati a tradizione democratico-liberale e ancor più marcata nei Paesi Ocse. Si potrebbe controbattere che la corruzione percepita non è la corruzione sperimentata direttamente. Ciò è senz’altro vero, tuttavia, successivi studi scientifici hanno mostrato che la relazione tra corruzione e genere persiste anche nel caso di corruzione sperimentata direttamente (in particolare la *petty corruption*). Dalla relazione fra rappresentanza politica di genere e corruzione, le indagini si sono poi spinte all’interno delle amministrazioni, rilevando anche qui un minore tasso di corruzione laddove siano presenti donne in misura maggiore.

Un fenomeno che, quindi, esiste e del quale da ultimo anche le istituzioni pubbliche internazionali e, in qualche caso, anche nazionali, stanno prendendo coscienza. Dal 2018, il Piano strategico per la parità di genere e il rafforzamento del ruolo della donna adottato dallo United Nations Office on Drugs and Crime integra la *United nations convention against corruption* (Uncac). A questo si aggiunge il rapporto del Greco del Consiglio d’Europa, che recependo la *Gender Equality Strategy 2014-2017*, introduce tra i nuovi standard di prevenzione della corruzione la strategia di *gender diversity*.

Se i dati mostrano una certa correlazione, resta ancora molto da fare per comprendere se essa sia effettivamente causale o sia invece dipendente da altri aspetti. Occorre, in poche parole, comprendere se le donne abbiano davvero una maggiore propensione all'integrità, oppure se una serie di fattori, quali la solo recente presenza di esse in certi ambienti di potere, il loro non essere legate a reti di relazioni consolidate o il maggiore discredito che grava su di loro in caso di comportamenti indesiderati, le renda meno propense alla corruzione.

Una sola cosa è certa ed è che, per fare passi avanti nella direzione di una migliore interpretazione del fenomeno sia essenziale studiarlo da diversi punti di vista, muovendo dai dati, allargando lo sguardo alla sua dimensione sociale e storica, per arrivare a comprendere il modo in cui le istituzioni pubbliche si stiano attrezzando e, soprattutto, possano in futuro meglio attrezzarsi per trarre il massimo vantaggio nel prevenire la corruzione anche in un'ottica di genere.

Nella prospettiva da ultimo richiamata, i primi due contributi in questo volume indagano i ruoli che le donne ricoprono nella politica e nell'economia, e come tali ruoli condizionino e siano condizionati dal livello di corruzione di un Paese o di un territorio.

Il saggio di Galli, Gnaldi e Scaglioni si concentra sulla relazione tra rappresentanza femminile a livello politico locale e rischio di corruzione. Quello di Filippone, Del Sarto e Gnaldi si sofferma invece sulla relazione tra presenza femminile nel tessuto imprenditoriale italiano a livello locale e rischio di corruzione. Entrambi si sviluppano su un terreno comune che sfrutta, da un lato, la disponibilità a livello disaggregato di dati in formato open e, dall'altro, di studi nazionali (Anac, 2022) e internazionali – si veda, per esempio, il progetto Core, *Corruption risk indicators in emergency* (www.core-anti-corruption.eu) – centrati sullo sviluppo di indicatori di rischio di corruzione nel settore degli appalti, un settore tipicamente molto esposto al fenomeno della corruzione. Sulla scelta di concentrare l'analisi del rischio corruttivo all'ambito degli appalti pubblici hanno pesato diversi fattori, tra cui gli elevati costi economici causati dalla corruzione nel settore della contrattazione pubblica; la crescente consapevolezza dell'enorme potenzialità dei contratti pubblici per il raggiungimento di obiettivi socio-economici "orizzontali", ovvero accessori a quello primario di acquisire beni, servizi e forniture per le pubbliche amministrazioni; la disponibilità di dati open contenuti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici detenuta dall'Anac, che permettono di calcolare gli indicatori di rischio corruttivo con un estremo grado di dettaglio territoriale, settoriale e temporale.

Lo studio discusso nel capitolo di Galli, Gnaldi e Scaglioni mostra un quadro complesso e ambivalente, in cui l'associazione tra rischio di corru-

zione e presenza delle donne nel tessuto politico locale (tra sindaci, consiglieri e assessori) è talvolta assente, altre presente ma con entità debole, altre ancora presente ma con direzioni di associazione biunivoche. In questo quadro, è stato osservato che nelle province italiane in cui è più alto il rischio di corruzione dovuto a un elevato ricorso a procedure di appalto con offerta singola, non aperte e interessate da varianti, è più bassa la presenza femminile tra sindaci. Dall'altra, è stato anche rilevato come nelle province in cui è più basso il rischio di corruzione legato a un basso ricorso a procedure di appalto caratterizzate da lunghi periodi di valutazione delle offerte è più alta la presenza femminile tra i sindaci. Le autrici concludono che – con le dovute cautele dettate dalla natura aggregata e di mera correlazione delle analisi condotte, che non consente di derivare nessi di causa-effetto tra indicatori – questi risultati vanno nella direzione delineata da parte della letteratura scientifica, che sottolinea l'ambivalenza del nesso tra corruzione e rappresentanza politica delle donne, tale per cui la presenza delle donne negli organi elettivi è associata a minor corruzione, ma, anche, ad ambienti più corrotti.

Lo studio condotto da Filippone, Del Sarto e Gnaldi mette in evidenza un quadro di netta disparità di genere registrata su tutto il territorio nazionale a livello di presenza femminile nel tessuto imprenditoriale locale, con circa l'80% di imprese maschili e il 20% femminili. Un dato che, peraltro, risulta sostanzialmente riflesso anche a livello di sotto-ripartizioni geografiche italiane. Lo studio della relazione tra presenza femminile nel tessuto imprenditoriale locale e rischio di corruzione restituisce, invece, un quadro ancora poco chiaro e sicuramente da sviluppare. In nessun caso sono state ottenute associazioni particolarmente forti tra indicatori *red flag* di rischio corruttivo e presenza femminile nel tessuto imprenditoriale locale. Un risultato che, se pur ottenuto a un livello di aggregazione provinciale, conduce a ipotizzare una sostanziale assenza di relazione tra presenza femminile nel tessuto produttivo italiano e rischio di corruzione. In due casi, tuttavia, l'analisi di correlazione ha mostrato relazioni negative significative, ovvero quella tra tasso di femminilizzazione e l'indicatore sulle procedure non aperte e tra tasso di femminilizzazione e l'indicatore sull'offerta singola. Nel primo caso, il risultato segnala che, maggiore è la presenza di imprese femminili a livello di provincia, minore tende a essere l'incidenza media delle gare di appalto non aperte sul totale di quelle bandite, e quindi minori sono le possibilità di rischio corruttivo insite in queste procedure. Nel secondo caso, il dato osservato implica che, tendenzialmente, laddove è più bassa la presenza di imprese femminili, è più alta l'incidenza media del ricorso all'offerta singola e quindi il rischio di corruzione associato a pratiche di tipo collusivo tra aziende partecipanti alle gare di appalto. Nel complesso, i risultati discussi

nel capitolo si allineano con parte della letteratura scientifica più recente, che mostra come le procedure di appalto aggiudicate ad aziende femminili siano a minor rischio di corruzione. Tuttavia, gli autori sottolineano anche come, per ottenere un quadro più esaustivo, sarebbe necessario disporre, in primo luogo, di dati disaggregati per comune, che consentirebbero di trattenere una serie di specificità – tanto nella rilevazione del rischio di corruzione, che nella partecipazione femminile al tessuto imprenditoriale locale – che l’attuale livello di analisi provinciale tende ad appiattare, restituendo un’immagine media che senza dubbio semplifica la varietà della realtà esistente. In secondo luogo sarebbe utile disporre di dati sulla composizione per genere delle aziende partecipanti ai bandi di gara, in luogo dei dati aggregati per provincia; dati longitudinali, che consentirebbero di rilevare tendenze negli indicatori e di verificare con quale dinamica temporale si sono osservati i diversi fenomeni oggetto di interesse.

I successivi quattro saggi esaminano il tema del rapporto fra genere e integrità dal punto di vista sociologico e storico.

Il primo ambito di analisi riguarda il ruolo dei media e del loro contributo nella formazione di una cultura dell’etica pubblica. In questa prospettiva il ragionamento di Bonerba e Verza muove dalla considerazione dell’importanza che ricoprono i mezzi di informazione nell’affermazione, o meno, di un *fairer system*, ovvero di un sistema sociale in cui si garantiscano pari opportunità e si combattano le discriminazioni a tutti i livelli in cui si presentano. Il ruolo del *fairer system* entra spesso in gioco nella letteratura su genere e corruzione poiché, se i dati suggeriscono che dove ci sono più donne in posizioni apicali il livello di corruzione tende a essere minore, la spiegazione di questo fenomeno, come già considerato, non consente di formulare interpretazioni certe. In quest’ottica è interessante analizzare le rappresentazioni della corruzione che i media diffondono e le conseguenze che ne derivano nella costruzione di una cultura inclusiva e non discriminatoria. Alcune interessanti ricerche comparative hanno messo in luce significative differenze in diversi Paesi, ma questi studi non contemplano un’ottica di genere, poiché, – come già ricordato – a lungo la corruzione è stata approcciata come un ambito *gender neutral*. Il saggio di Bonerba e Verza adotta invece un approccio *gender sensitive*. Lo studio mette a confronto la rappresentazione elaborata dai maggiori quotidiani italiani – *il Giornale*, *la Repubblica*, *il Corriere della Sera* e *La Stampa* – di due magistrati, Ilda Boccassini e Raimondo Mesiano, in occasione del loro impegno nei casi “Ruby” e “Lodo Mondadori”, due vicende particolarmente seguite dai media poiché hanno visto implicato l’allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. L’analisi qualitativa di un corpus di 853 articoli evidenzia una netta dissimmetria di genere, sia nella

costruzione dei profili dei due magistrati che nella narrazione complessiva del ruolo svolto nelle vicende prese in considerazione. Nel caso di Raimondo Mesiano emerge l'elaborazione di un profilo fondato su competenza, professionalità e spessore intellettuale, alternativo a quello diffuso negli attacchi mossi da alcune testate. Si rileva inoltre una vera e propria levata di scudi a contrastare e condannare quello che è stato definito il "trattamento Mesiano". Nel caso di Ilda Boccassini, al contrario, a fronte dell'uso strumentale di stereotipi di genere da parte dei suoi detrattori si rileva l'assenza di una contro-narrazione volta a contrastare quella elaborata dalla "macchina del fango" lanciata contro di lei. L'analisi di questi due casi segnala pertanto una pratica dell'informazione tesa a perpetuare discriminazioni di genere piuttosto che a promuovere la costruzione di un *fairer system*.

Sempre con un approccio di tipo sociologico, il saggio di Rispoli fa dialogare gli studi su genere e corruzione con quelli sui movimenti sociali, con l'obiettivo di delineare eventuali nessi causali tra la partecipazione politica dal basso e lo sviluppo di strumenti efficaci contro la corruzione.

A partire da una rassegna sulla letteratura in tema di corruzione, anticorruzione e genere, vengono tracciate alcune linee di tendenza relative alla partecipazione femminile nelle mobilitazioni anticorruzione in Italia nel periodo 1992-2021, grazie a una mappatura della rassegna stampa e a un'analisi dei casi studio condotta attraverso le interviste in profondità ad alcuni attori dei movimenti. L'analisi qualitativa, contrariamente a quella quantitativa operata per mezzo della rassegna stampa, ha restituito un'ampia partecipazione delle donne. Ha inoltre permesso di rilevare come la presenza femminile all'interno delle mobilitazioni anticorruzione prese in esame sia stata durevole, ricorrente e creativa. In continuità con quanto rilevato da studi sul movimento antimafia, il ruolo delle donne non appare affatto gregario ma spesso le vede svolgere il ruolo di fondatrici e promotrici dei movimenti. La presenza delle donne si rileva con ruoli sia di organizzazione delle iniziative sia di leadership di piazza. Questo dato non emerge dalla raccolta delle notizie di stampa, dove si registra con minore intensità la presenza di donne quali protagoniste di primo piano. Tuttavia, benché nelle cronache non sia evidenziato questo elemento distintivo, in tutte le interviste raccolte e nella letteratura grigia è evidente il protagonismo femminile. La partecipazione femminile si distingue inoltre per il ruolo svolto nell'elaborazione di forme, linguaggi e simboli originali. Oltre a ciò si rileva una significativa costanza nel tempo, con una frequente riattivazione dell'impegno civico che testimonia continuità pur all'interno di mobilitazioni diverse.

Altro dato significativo evidenziato dalle intervistate è stata l'assenza, a valle delle mobilitazioni, di una riflessione sugli avvenimenti accaduti e sui

processi attivati. L'azione collettiva generata non ha trovato nella maggior parte dei casi la possibilità di essere narrata e messa in comunione con altri. Né la stampa, né la letteratura grigia prodotta all'interno dei movimenti, riportano testimonianze di queste voci, che appaiono invece preziose per meglio comprendere le modalità legate al genere nella lotta alla corruzione e per svilupparne le potenzialità.

In una prospettiva di analisi storica, il contributo di Possieri è dedicato alla ricostruzione di una fase importante per la “scoperta della corruzione” in Italia: i trenta mesi di lavoro, – tra il 1981 e il 1984 – della Commissione bicamerale d'inchiesta sulla P2, loggia massonica organizzata da Licio Gelli. A seguito di una serie di scandali che avevano portato all'attenzione dell'opinione pubblica la “questione morale” si decide di istituire questa commissione e la presidenza viene affidata a una donna, Tina Anselmi. È una donna che arriva all'impegno politico dalla lotta partigiana in cui, giovanissima, ha militato in prima linea, e che ha infranto diversi “tetti di cristallo”: prima donna ministra dall'Unità d'Italia, avendo ricoperto le cariche di ministra del Lavoro e ministra della Salute negli anni tra il 1976 e il 1979, e poi prima donna presidente di una commissione bicamerale d'inchiesta e, per giunta, su una questione così delicata e scottante. L'incarico arriva a sorpresa soprattutto per volontà di Nilde Iotti, allora Presidente della Camera, e di Sandro Pertini, allora Presidente della Repubblica. Come emerge anche dagli appunti di lavoro di Tina Anselmi, Iotti e Pertini la sosterranno sempre, sia in privato che con dichiarazioni pubbliche, in quel difficile periodo in cui fu bersaglio di tanti attacchi. Pur nella diversità delle posizioni, dettagliatamente documentate nel saggio di Possieri, la Commissione Anselmi portò alla luce una rete di connessioni – di livello nazionale e internazionale – tra politica e affari, che provocò un vero e proprio terremoto politico e una serie di violente reazioni per delegittimare il lavoro di inchiesta da parte di coloro che ne erano toccati.

Dalle relazioni finali, di maggioranza e di minoranza, della Commissione emergono una serie di dati e riflessioni che ricostruiscono le modalità di un piano di infiltrazione nei partiti e nelle istituzioni allo scopo di controllarne l'operato e orientarne le scelte per realizzare un profitto privato. Ne discendono riflessioni sull'organizzazione dello Stato e sulla qualità della democrazia e la presa di coscienza dell'esistenza di un uso sistematico della tangente, un epifenomeno – come lo definisce l'autore – di quella che sarà Tangentopoli. Attraverso la ricostruzione della ricchezza delle posizioni, delle argomentazioni e delle proposte, che in alcune parti echeggiano un dibattito ancora attuale, il saggio ci ricorda che il difficile compito della “scoperta” o, come direbbe De Certeau, “invenzione” della corruzione, è stato affidato a

una donna, ponendo così un altro tassello nella ricostruzione e comprensione della storia della partecipazione femminile per l'affermazione della legalità.

Anche il saggio di Mantovani muove da un approccio storico e si apre con una dettagliata rassegna delle donne coinvolte, a diverso titolo, nell'ormai celeberrima Tangentopoli, per poi proseguire, nella parte finale, a esaminare le conseguenze che lo sconvolgimento politico di quegli anni ha avuto sulla teorizzazione, e sulla pratica, dell'impegno politico delle donne.

La disamina puntuale del ruolo delle donne coinvolte in Tangentopoli restituisce un'ampia e variegata galleria di figure molto diverse, che agiscono in modo differente. La lettura di questa ricostruzione suscita alcune riflessioni: la prima che si sottopone al dibattito è, ancora una volta, un caveat contro le troppo facili generalizzazioni che spesso si mettono in campo quando si parla di genere. In Tangentopoli sfilano una serie di figure femminili che sono all'ombra di uomini potenti: sono le mogli, madri, figlie, collaboratrici ignare o inconsapevoli, che ubbidiscono in modo acritico alla figura maschile. Emergono però anche le compagne che, magari in secondo piano, sono in realtà le vere leader, capaci e consapevoli, nell'ambito della coppia. Sfilano inoltre le donne che perseguono consapevolmente la carriera e il successo, non disdegnando di usare diversi mezzi, tra cui l'elargizione di favori sessuali. Ci sono poi le diverse declinazioni del ruolo delle segretarie, da quelle prevalentemente decorative, alle fedelissime e competenti, a quelle più smalziate, professionali, ma con distacco. In prima fila troviamo anche giornaliste e magistrato, protagoniste sia nel fare sia nel teorizzare il ruolo di professioniste e di donne. Appare quanto mai inappropriato dunque parlare di presunte caratteristiche delle donne come collaborative, oneste, materne, passionali o quant'altro, secondo stereotipi frequentati da secoli nel dibattito su donne e potere.

La seconda considerazione che si sottopone a riflessione è quanto queste donne, davvero tante e protagoniste di storie complesse e significative, siano relegate nell'ombra, non nella realtà, ma nella rappresentazione e nell'immaginario collettivo. Tangentopoli è rappresentata da Craxi, Di Pietro, Dalla Chiesa, dai suicidi eccellenti. Forse qualcuno ricorderà la negativissima figura di Lady Poggiolini, ma probabilmente nessuno avrà memoria del gesto di Adriana Adriani, la donna che a Roma, nel luglio del 1991 – quindi in anticipo rispetto all'inchiesta milanese – osò ribellarsi al malcostume politico del marito e lo denunciò ai carabinieri. Nonostante il ritrovamento di più di cento milioni in contanti nella loro abitazione, punta dell'iceberg della mala gestione della sanità romana, la vicenda non ebbe un vero e proprio seguito giudiziario né mediatico.

Gli ultimi tre contributi ospitati nel volume approfondiscono temi e offrono prospettive funzionali a comprendere come le istituzioni pubbliche stiano ini-

ziando, se pur timidamente, ad aggredire il fenomeno della corruzione anche in un'ottica di genere e, soprattutto, a fornire alle amministrazioni e al legislatore strumenti per rendere prevenzione e repressione della corruzione più efficaci.

Il saggio di Alemi e Pacilli si sofferma sull'“esempio perfetto” di come un approccio di genere rappresenti un'occasione per comprendere e, quindi, contrastare fenomeni che infliggono ferite profonde all'integrità delle istituzioni. Il tema è quello della *sextortion*, termine che nasce dalla crasi fra *sex* ed *extortion* per indicare quei fenomeni, ancora poco studiati e raramente oggetto di specifici interventi da parte del diritto, in cui la prestazione sessuale è oggetto di un'estorsione. Per le sue caratteristiche la *sextortion* si presta a inquadrare ipotesi di corruzione in cui l'abuso di potere sia rivolto a ottenere un “vantaggio” di tipo sessuale. Come le autrici segnalano, quindi, è necessario un approccio specifico da parte del diritto, che sia in grado di distinguerlo da altre fattispecie, come le molestie sessuali, di includerlo nel campo delle condotte sanzionabili anche quando consensuale e di considerare la dimensione di genere come elemento specifico, ampliando al tempo stesso il campo di applicazione delle norme che riguardano tali fenomeni oltre le relazioni lavorative o di tipo strutturalmente sbilanciato (come in quelle tipiche del mondo dell'istruzione).

L'analisi di Alemi e Pacilli si concentra per una significativa parte anche sulla ricostruzione dei fattori che circondano il fenomeno della *sextortion* da un punto di vista psico-sociale, esaminando le diverse conseguenze fisiche, psicologiche, economiche e sociali che si accompagnano all'essere vittima di estorsione sessuale in un contesto corruttivo. Tale approccio consente alle autrici di esaminare quali siano i fattori che ostacolano la denuncia della *sextortion* anche nelle relazioni nelle e con le istituzioni e che rendono, quindi, estremamente complesso il contrasto e la prevenzione di questo tipo di corruzione. Si tratta di uno studio di particolare interesse, dal momento che dimostra come, in caso di *sextortion*, agli elementi che tradizionalmente scoraggiano chi potrebbe segnalare un caso di corruzione “tradizionale”, si affiancano alcuni aspetti tipici della resistenza a denunciare di aver subito un abuso di tipo sessuale. In particolare emerge come le donne siano ritenute meno affidabili e quindi credibili e come, in caso di presenza di uno scambio sessuale, sia più frequente il discredito nei loro confronti. Nel complesso lo studio dimostra come tenere conto di un approccio di genere sia di straordinaria utilità per comprendere, prevenire e contrastare i fenomeni di cattivo impiego del potere nelle istituzioni e come, in questa prospettiva, inquadrare giuridicamente il caso della *sextortion* rappresenti un'occasione da non perdere.

Lo studio di Merenda si concentra invece su un'analisi della situazione italiana per comprendere se siano presenti e quali siano le intersezioni fra le

misure per la promozione della parità di genere e quelle per la prevenzione della corruzione. Vengono presi in considerazione i principali strumenti impiegati a questi fini e in particolare i piani per le azioni positive, i piani di prevenzione della corruzione e i codici di comportamento. L'analisi è condotta esaminando novanta amministrazioni (università; aziende sanitarie; comuni capoluogo di regione; ministeri e Regioni) e consente di identificare tre diverse tipologie di ipotesi. In alcuni casi si può riscontrare, se pure in maniera episodica, un approccio integrato fra i vari strumenti di pianificazione e regolazione delle misure per le pari opportunità e la prevenzione della corruzione. In altri casi, invece, si rileva la sensibilità per l'altro ambito di interventi solo in un tipo di strumento (piano o codice), fino ad arrivare alle ipotesi in cui manca qualsiasi connessione fra i due ambiti. Nel complesso emerge un quadro in cui inizia a delinearsi nelle amministrazioni la consapevolezza del fatto che un ambiente favorevole all'integrità non può trascurare la dimensione delle pari opportunità, così come la promozione di queste ultime non può andare disgiunta dalla costituzione di un'organizzazione complessivamente rispettosa della legalità. Un primo passo verso la considerazione del rapporto fra integrità, genere e corruzione, che potrebbe essere amplificata dalla recente previsione della necessaria adozione di strumenti di pianificazione (in particolare il Piano integrato di attività e organizzazione, il cosiddetto Piao) che tengano insieme diversi aspetti, fra i quali anche quelli considerati.

Nella prospettiva da ultimo richiamata si colloca il contributo di Pettinari. Si tratta di uno studio che prende in considerazione quanto emerge dalle analisi che mettono in relazione genere e corruzione e cerca di individuare quali siano gli elementi che possono guidare le istituzioni nella definizione di politiche di integrità maggiormente efficaci. Il lavoro muove dalla ricostruzione dei principali contributi fino a ora emersi sul tema. Il quadro che ne risulta è ricco di sfumature: se non c'è dubbio che un ambiente scarsamente sensibile ai temi dell'uguaglianza sia terreno fertile anche per il fiorire di episodi di cattiva amministrazione e corruzione, non sono altrettanto chiari i fattori "positivi" che spiegano perché in una situazione in cui la componente femminile è maggiormente presente si riscontrano tassi più bassi di corruzione. Le spiegazioni sono diverse, ma controverse, dal momento che, a fronte di studi che sembrano individuare uno o più fattori che giustificano la relazione fra presenza femminile e maggiore integrità delle istituzioni, ve ne sono altri che confutano una relazione diretta fra questi due elementi e valorizzano, invece, le condizioni di contesto. Senza poter prendere posizioni nette in merito, l'autrice segnala però come da tale quadro le istituzioni possano comunque trarre preziose indicazioni per migliorare gli strumenti di prevenzione della corruzione. Due aspetti in particolare appaiono signifi-

tivi. Il primo riguarda l'ipotesi che la minore propensione delle donne a delinquere derivi dalla maggiore probabilità di essere scoperte e dal maggiore stigma sociale che da questo deriverebbe. Il secondo concerne la circostanza per cui le donne, solo di recente ammesse a ricoprire posizioni di rilievo, non sarebbero ancora inserite in reti di interessi nell'ambito delle quali possono più facilmente svilupparsi occasioni corruttive. Si tratta di fattori di contesto che se, da un lato, attenuano l'idea che le donne siano di per se stesse meno inclini alla corruzione, dall'altro suggeriscono quali sono gli ambiti in cui gli interventi di promozione dell'integrità sarebbero maggiormente incisivi, promuovendo misure deterrenti, maggiori controlli, rotazione degli incarichi e un reclutamento più equo.

Si tratta evidentemente di primi importanti segnali dell'importanza di un approccio (anche) di genere ai temi dell'integrità e della corruzione, al quale questo volume cerca di fornire un contributo di conoscenza, che speriamo sia utile a far comprendere sempre meglio il fenomeno, a guidarne gli strumenti di contrasto e a far progredire gli studi in materia.

*Partecipazione delle donne nella politica locale e rischio di corruzione: prime evidenze empiriche**

di Emma Galli, Michela Gnaldi, Carla Scaglioni

Introduzione

La corruzione è un fenomeno neutrale rispetto al genere? Applicare una prospettiva di genere alla corruzione significa investigare se donne e uomini manifestano una diversa esposizione alla corruzione e se gli effetti della corruzione stessa siano diversamente percepiti. La relazione tra genere e corruzione è oggetto di una crescente attenzione nel dibattito sia accademico sia di *policy*. Gli ambiti di analisi riguardano sia il ruolo che le donne ricoprono nell'economia che nella politica e come esso condizioni o sia condizionato dal livello di corruzione di un Paese o di un territorio. Il capitolo si colloca nell'ambito di questa letteratura (si vedano, tra gli altri, Dollar *et al.*, 2001; Esarey e Schwindt-Bayer, 2017) e si sofferma sulla relazione tra la presenza femminile nelle istituzioni politiche e la corruzione in Italia a livello locale. Da un lato, la prossimità del livello di governo locale ai cittadini e la maggiore *accountability* che ne consegue¹ riduce i pregiudizi di genere nella scelta dei candidati (Andreoli *et al.*, 2021), anche alla luce del fatto che la politica locale si occupa prevalentemente di servizi sociali e di cura dei bambini e degli anziani, di particolare interesse per le donne (Bolzendahl, 2009; Bratton e Ray, 2002; Ennsner-Jedenastik, 2017). Dall'altro, la disponibilità a livello locale di dati in formato open

* Questo contributo è un prodotto della ricerca dei seguenti progetti:

- progetto Miur Prin 2017-2017Crlz3f: *PolitiCanti. The Politicisation of Corruption and Anticorruption Strategies in Italy*;
- progetto Core: *Corruption risk indicators in emergency* (Indicatori di rischio di corruzione in emergenza), co-finanziato dall'Unione Europea, Grant Agreement n. 101038790 – Core – Isfp-2020-AG-Corrupt.

¹ Per una rassegna esaustiva si veda, tra gli altri, Oates (2005).

e di studi nazionali (Anac, 2022) e internazionali² centrati sullo sviluppo di indicatori di rischio di corruzione nel settore degli appalti, un settore tipicamente molto esposto al fenomeno della corruzione, costituisce il terreno per sviluppare il nostro studio, che intende fornire una prima evidenza empirica sulla relazione tra presenza delle donne a livello politico locale (come sindaci, assessori e consiglieri comunali) e qualità delle istituzioni locali. Inoltre, la crescente consapevolezza delle potenzialità dei contratti pubblici per il raggiungimento di obiettivi socio-economici “orizzontali”, tra cui la parità di genere, rendono questo settore di particolare interesse per le donne (Filippone *et al.*, 2022).

Per queste ragioni l'utilizzo degli indicatori di rischio di corruzione rappresenta una valida alternativa alle misure di qualità delle istituzioni e in particolare di corruzione generalmente utilizzate nei lavori empirici sull'Italia, quali l'*European quality of government index* (Charron *et al.*, 2021) elaborato a livello regionale, l'*Indicator of institutional quality* (Nifo e Vecchione, 2014, 2021) per le Regioni e le Province italiane e il *Composite transparency index* (Galli *et al.*, 2017) costruito a livello comunale³. L'analisi fornisce qualche evidenza esplorativa per i capoluoghi di Provincia.

Il capitolo è organizzato come segue: nel paragrafo 1 si presenta la letteratura di riferimento. Nel paragrafo 2 si illustrano i dati disponibili relativi sia alla partecipazione politica delle donne nelle istituzioni politiche locali in Italia sia agli indicatori di rischio corruzione. Il paragrafo 3 fornisce evidenza empirica preliminare sulla relazione tra genere e corruzione nelle province italiane. Il paragrafo 4 offre alcune considerazioni conclusive.

1. Donne in politica e corruzione: una breve rassegna della letteratura

Negli ultimi decenni numerosi lavori hanno affrontato la questione della relazione tra il genere e la corruzione a livello sia macro sia micro, suggerendo che le donne tendono a manifestare comportamenti meno corruttivi degli uomini. Di tali differenze di genere sono possibili spiegazioni alternative: una enfatizza la differenza nel comportamento pro-sociale, l'altra nell'avversione

² Si veda, per esempio, il progetto Core, *Corruption risk indicators in emergency*, www.core-anticorruption.eu.

³ Galli *et al.* (2022) hanno utilizzato queste misure di corruzione (e di trasparenza) per investigare la relazione tra la qualità delle istituzioni e la partecipazione politica delle donne negli organi esecutivi e legislativi a livello regionale, provinciale e comunale.

al rischio (Bauhr e Charron, 2021; Stensöta *et al.*, 2015)⁴. Gli atteggiamenti più pro-sociali delle donne rispetto agli uomini si manifestano anche nelle scelte elettorali e questo favorisce governi più onesti e *accountable*. Alcuni lavori suggeriscono che l'effetto positivo dell'inclusione delle donne negli organi di governo è riconducibile al fatto che le donne hanno maggiore interesse per i servizi pubblici (istruzione, cura dei bambini e degli anziani, servizi sociali) e nella loro efficacia e quindi meno esposte alla corruzione (Bolzendahl, 2009; Bratton e Ray, 2002; Ennsner-Jedenastik, 2017). Riguardo l'avversione al rischio, un'altra parte della letteratura evidenzia come le donne lo siano più degli uomini (Swamy *et al.*, 2001; Stensöta *et al.*, 2015; Eggers *et al.*, 2018; Esarey e Schwindt-Bayer, 2017; Bauhr *et al.*, 2019; Bauhr e Charron, 2021) e, in quanto percepite come più oneste, sono oggetto di minore tolleranza da parte dell'elettorato in caso di coinvolgimento in pratiche corrotte, il che alimenta una maggiore avversione al rischio. Tuttavia, un lavoro recente di Lapuente e Suzuki (2020) mostra che il *gender gap* nell'avversione al rischio tra le élite è sostanzialmente più basso che in media e segnala che le donne di fronte a maggiori opportunità di corruzione, se sono in posizioni di potere, non assumono comportamenti significativamente diversi da quelli degli uomini.

Complessivamente, alcuni studi suggeriscono che la partecipazione delle donne nelle istituzioni politiche riduce la corruzione (si vedano, tra gli altri, Barnes e Beaulieu, 2018; Esarey e Schwindt-Bayer, 2017; Bauhr *et al.*, 2019); altri forniscono evidenza empirica che ambienti corrotti influenzano negativamente il coinvolgimento delle donne negli organi politici legislativi ed esecutivi (Bjarnegård, 2013; Sundström e Wängnerud, 2016); altri ancora sottolineano che sono le caratteristiche dei contesti socio-economici come quelli liberal-democratici a determinare una rappresentanza più inclusiva e un minore livello di corruzione (Sung, 2003); infine, nella prospettiva della teoria della marginalizzazione, alcuni lavori mostrano che le donne si mobilitano contro la corruzione per rompere le reti collusive e corruttive dominate dagli uomini in quanto dannose alle loro carriere politiche (Schwindt-Bayer, 2010; Stockemer, 2011; Bjarnegård, 2013; Barnes e Beaulieu, 2018; Sundström e Wängnerud, 2016).

Un aspetto rilevante di questo filone di studi riguarda la direzione causale della relazione tra genere e corruzione che non è del tutto chiara. Jha e Sarangi (2018), per esempio, riscontrano un impatto causale e negativo

⁴ In particolare, gli studi comportamentali (sia sperimentali sia basati sulle survey) hanno riscontrato differenze di genere sistematiche in diversi Paesi (Eagly e Crowley, 1986; Goertzel, 1983; Glover *et al.*, 1997; Alatas *et al.*, 2009; Brollo e Troiano 2016; Afridi *et al.*, 2017; Kubbe *et al.*, 2019).

tra partecipazione delle donne alla politica e corruzione, mentre Esarey e Schwindt-Bayer (2017) rilevano, in un'analisi regionale condotta su 17 Paesi europei, un nesso di causalità bidirezionale: la presenza delle donne negli organi elettivi riduce la corruzione ma al tempo stesso ambienti più corrotti riducono la rappresentatività femminile. Un altro aspetto oggetto di indagine riguarda la durata nel tempo della relazione tra una maggiore presenza delle donne al governo e un livello di corruzione più basso. Sul punto, Bauhr e Charron (2021) suggeriscono che le donne si adattano alle reti corruttive per sopravvivere nella competizione politica: utilizzando dati municipali francesi nel periodo 2005-2016 trovano evidenza che la corruzione si riduce quando una donna è eletta sindaco al primo mandato mentre le differenze di genere diventano trascurabili quando la donna in carica viene rieletta.

Infine, con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici e utilizzando un *dataset* italiano sui funzionari responsabili del *procurement* e uno cinese sui sindaci e sui vertici delle prefetture, Decarolis *et al.* (2022) forniscono evidenza empirica che le donne che ricoprono ruoli amministrativi sono meno corrotte degli uomini in quanto tendono a massimizzare la *compliance* e a limitare il rischio di coinvolgimento in indagini giudiziarie per violazioni delle procedure, mostrando maggiore cautela nella selezione e applicazione delle stesse, anche a costo di rallentare il processo di *procurement*.

2. Misurare il rischio di corruzione

La natura sommersa della corruzione e le sue diverse manifestazioni si traducono in una difficoltà di misurazione del fenomeno e quindi nella necessità di ricorrere a diverse metodologie che generano una pluralità di indicatori di diverso tipo, soggettivi o di percezione e oggettivi (esperienziali, economici, giudiziari). Un'analisi dettagliata delle misure di corruzione esula dall'obiettivo di questo lavoro⁵ ma ai nostri fini è importante rilevare che queste misure catturano il fenomeno *ex post*, ossia una volta che esso si è manifestato, e presentano diverse potenzialità e al tempo stesso limiti che sono all'origine della scelta che viene operata nelle analisi sulla corruzione: mentre per esempio gli indicatori soggettivi sono generalmente più adatti a identificare correlazioni e andamenti di tipo macro-economico della corruzione sommersa in confronti internazionali, le misure che si fondano sull'osservazione diretta e sulla dimensione giuridica del fenomeno

⁵ Si rinvia sul punto ai seguenti lavori: Gnaldi e Del Sarto (2022); Gnaldi *et al.* (2021); Carloni e Gnaldi (a cura di) (2021); Gnaldi e Ponti (a cura di) (2018).

sono invece più appropriate nelle analisi del fenomeno nella sua componente emersa.

Un approccio sviluppato più di recente per favorire la prevenzione del fenomeno consiste nell'individuazione di misure *ex ante* che identificano l'esistenza di tale rischio all'interno di specifici processi decisionali attraverso indicatori di rischio di corruzione composti da una o più variabili. Diverse autorità nazionali di vigilanza sugli appalti in Europa hanno realizzato banche dati contenenti un insieme di indicatori di rischio nel settore della contrattazione pubblica. L'Anac, sulla base di una consolidata letteratura in materia (Abdou *et al.*, 2021; Auriol *et al.*, 2011; Decarolis *et al.*, 2019; Fazekas e Kocsis, 2015; Fazekas *et al.*, 2016; Fazekas *et al.*, 2017; Fazekas *et al.*, 2021; Klačnjna, 2015; Olaf, 2013, 2017; Wachs *et al.*, 2021) ha costruito un insieme di 17 indicatori a partire dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici che valutano le procedure con Cig ordinario con riferimento agli acquisti di tutte le amministrazioni localizzate nella provincia per l'anno 2017 (Anac, 2017, 2022)⁶. In questo lavoro ne sono stati utilizzati 10, che catturano le anomalie più significative relative a diverse fasi delle procedure d'appalto, descritti di seguito:

- *Ind1 – Indicatore sul numero delle procedure non aperte.* Questo indicatore ha lo scopo di rilevare la frazione di procedure non aperte (affidamenti diretti e procedure negoziate) rispetto al totale. Il ricorso a questo tipo di procedure rispetta tutti i requisiti imposti dalla normativa vigente; tuttavia, un'elevata incidenza di aggiudicazioni affidate con meccanismi non concorrenziali può indicare una patologia da monitorare;
- *Ind2 – Indicatore offerta singola.* Questo indicatore rileva la proporzione di procedure per le quali è stata presentata una sola offerta, da parte di un solo partecipante al bando, rispetto al totale delle procedure aggiudicate dalla stazione appaltante. Il caso più evidente di difetto di competizione si verifica proprio quando una procedura di appalto riceve una sola offerta. Si tratta di una condizione che può consentire l'aggiudicazione del contratto a prezzi più alti di quelli di mercato e che può essere il riflesso di rapporti particolari tra stazione appaltante e aziende e/o di accordi preliminari tra esse;
- *Ind3 – Indicatore sull'offerta economicamente più vantaggiosa.* Questo indicatore rileva la frazione di appalti aggiudicati per cui è stato adottato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sul numero totale delle procedure d'appalto.

L'offerta economicamente più vantaggiosa, sebbene trovi anche con l'introduzione delle ultime direttive uno spazio sempre maggiore come cri-

⁶ Per una descrizione dettagliata della banca dati si rimanda al contributo di Filippone *et al.* (2022).

terio di scelta da utilizzare, presenta un più alto rischio di discrezionalità rispetto al criterio del prezzo più basso e per questo è considerato una *proxy* di rischio di corruzione. Quando la stazione appaltante aggiudica un contratto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, confronta le offerte riguardo al miglior rapporto qualità/prezzo. Nella valutazione della qualità, possono entrare in gioco criteri discrezionali e difficilmente quantificabili come, per esempio, la valutazione del pregio tecnico, delle caratteristiche estetiche e funzionali, degli aspetti di innovatività, delle condizioni di consegna e di esecuzione del servizio o lavoro ecc.;

Ind4 – Estensione del periodo di pubblicazione del bando. Questo indicatore misura l'estensione temporale che intercorre tra la data di pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione delle offerte. Se, da un lato, un periodo di pubblicità del bando estremamente ridotto può rendere difficile (se non impossibile) la preparazione di offerte adeguate da parte delle imprese non collegate alla stazione appaltante da rapporti particolari, dall'altro le imprese a essa collegate potrebbero venire informate in anticipo e informalmente dalla stazione appaltante;

Ind5 – Estensione del periodo di valutazione dell'offerta per procedura di gara. Questo indicatore misura l'estensione temporale che intercorre tra la data di presentazione delle offerte da parte delle imprese e la data di aggiudicazione del contratto da parte della stazione appaltante calcolato come media aritmetica della differenza (in giorni) tra la data di aggiudicazione e la data di scadenza di presentazione delle offerte. Intervalli ridotti di tempo per la valutazione delle offerte potrebbero celare scelte premeditate;

Ind6 – Indicatore proporzione di offerte escluse. Questo indicatore è la media aritmetica del rapporto tra il numero offerte escluse (calcolate per ogni procedura) e il numero offerte presentate e segnala la condizione di rischio che si verifica quando il numero di offerte in gara è limitato. In altri termini, il rischio di corruzione è tanto più alto quanto maggiore è la quota di offerte escluse, segnale di una strategia di selezione da parte della stazione appaltante volta a favorire le sole imprese a essa collegate da rapporti di tipo particolaristico;

Ind7 – Indicatore esclusione di tutte le offerte tranne una. Questo indicatore misura la frazione di procedure per cui sono state escluse tutte le offerte tranne una, rispetto al totale di procedure con una sola offerta ammessa. L'esclusione di tutte le offerte tranne una, esattamente come l'offerta singola, segnala assenza di competizione e elevato rischio di corruzione;

Ind8 – Indicatore del numero di contratti aggiudicati e modificati per effetto di almeno una variante. Questo indicatore misura la frazione dei contratti che in fase di esecuzione sono stati interessati da almeno una

variante in corso d'opera rispetto al totale delle procedure. Esso può segnalare un'anomalia in determinate circostanze, come nel caso di varianti necessarie a superare possibili errori progettuali;

Ind9 – Indicatore di scostamento dei costi di esecuzione. Questo indicatore misura lo scostamento dei costi di esecuzione rispetto a quelli previsti e segnala eventuali comportamenti di azzardo morale in corso di esecuzione del contratto. L'aumento dei costi di esecuzione può essere riconducibile a circostanze imprevedute e imprevedibili ma può anche essere legato a una connivenza tra operatore economico e stazione appaltante al fine di aumentare artificiosamente i costi dell'appalto;

Ind10 – Indicatore di scostamento dei tempi di esecuzione. Questo indicatore misura lo scostamento dei tempi di esecuzione rispetto a quelli previsti con la finalità di segnalare comportamenti opportunistici da parte dell'operatore economico assecondati dalla stazione appaltante nei casi in cui tali scostamenti non sono giustificati da sospensioni legittime.

3. L'indice di partecipazione femminile alla politica locale

Seguendo Filippone, Del Sarto e Gnaldi (*infra*), abbiamo costruito un indicatore – l'indice di partecipazione femminile alla politica – che ci consente di rappresentare la disparità di genere nella politica locale italiana. A tal fine abbiamo calcolato la partecipazione delle donne nei diversi organi politici deliberativi ed esecutivi (sindaci, consiglieri comunali e assessori) su base provinciale e, successivamente, diviso ciascun valore ottenuto per 0,5 e sottratto a 1. In questo modo, se si suppone che a una provincia corrispondano di volta in volta 100 sindaci totali, 100 consiglieri totali, 100 assessori totali, i risultati possono essere interpretati come segue:

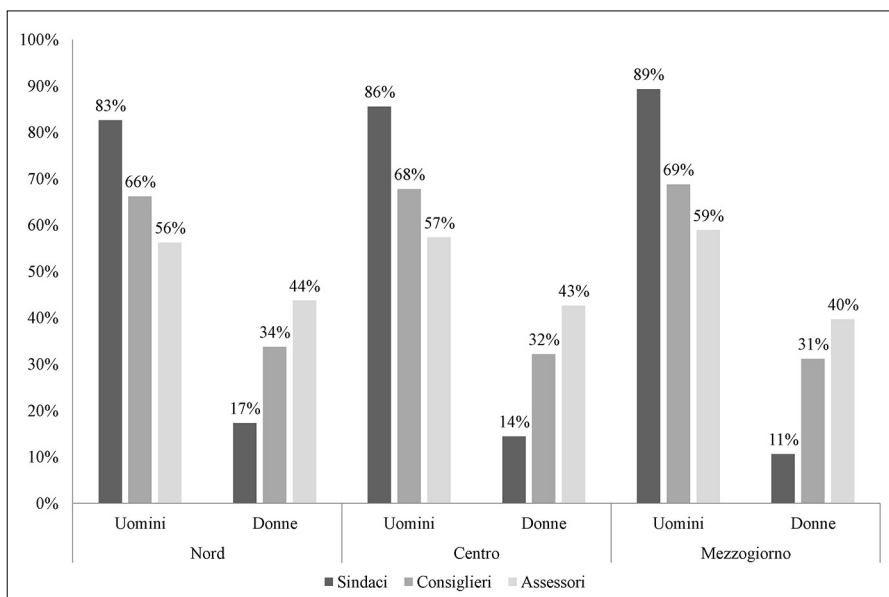
- 0: ci si trova in una situazione di equità; nella provincia sono presenti 50 amministratori locali donne e 50 amministratori locali uomini⁷.
- -1: ci si trova in un contesto di divario totalmente a sfavore degli amministratori locali donne, con 0 amministratori locali donne e 100 amministratori locali uomini;
- 1: ci si trova in un contesto di divario totalmente a sfavore degli amministratori locali uomini; gli amministratori locali sono tutte donne.

Dalla figura 1 emerge che, se si considera il dato aggregato a livello nazionale, la percentuale di donne sindaco è del 14%, quella dei consiglieri

⁷ Quindi 50 sindaci donne e 50 sindaci uomini, 50 consiglieri donne e 50 consiglieri uomini, 50 assessori donne e 50 assessori uomini.

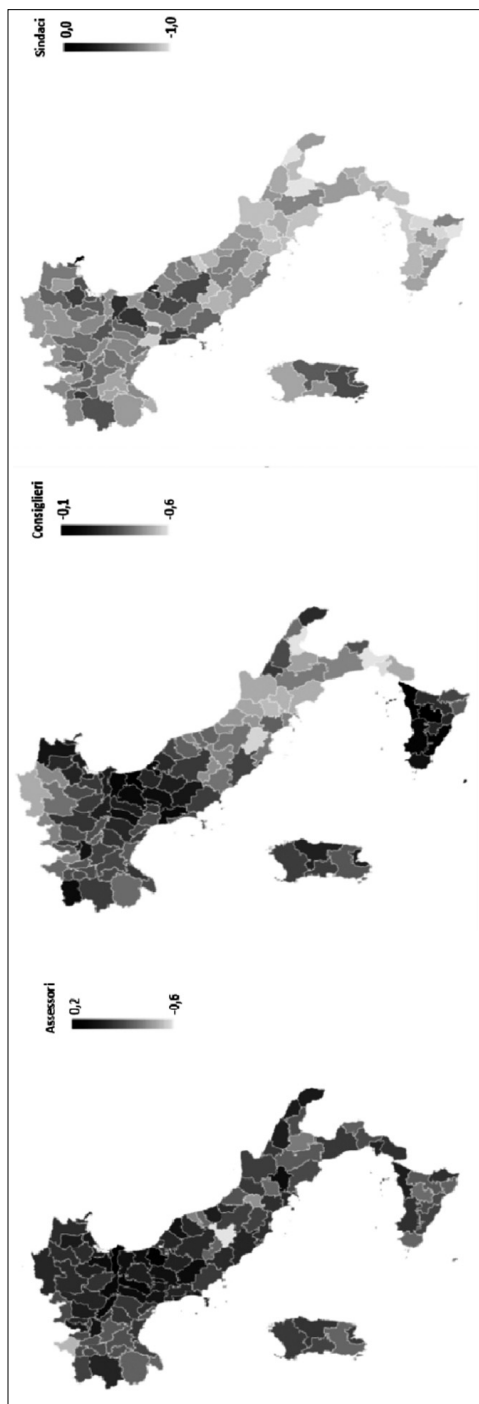
donne è del 32, del 42 quella degli assessori donne. La presenza femminile negli organi politici comunali appare alquanto eterogenea nelle diverse macro-aree del Paese. Nel caso dei sindaci, le donne non raggiungono mai il 20% – il valore massimo è pari al 17% nel Nord (Piemonte, Valle d’Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna), al 14% nel Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio) e all’11% nel Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna). Il divario di genere si riduce per i consiglieri comunali anche se le donne elette sono sempre in una percentuale di poco superiore al 30%; il 34% al Nord, il 32% al Centro e il 31 nel Mezzogiorno. Maggiore equità sembra caratterizzare le nomine degli assessori, dal momento che le donne superano il 40%, raggiungendo il 44% al Nord, il 43 al Centro e il 40 nel Mezzogiorno.

Fig. 1 – Quota percentuale delle donne e degli uomini negli organi politici comunali



Fonte: elaborazioni proprie su dati dell’Anagrafe degli amministratori locali e regionali – Ministero dell’Interno (2017)

Fig. 2 – Distribuzione provinciale dell'Indice di partecipazione femminile alla politica



Note: I grigi più scuri denotano maggiore equità di genere.

Fonte: elaborazioni proprie su dati dell'Anagrafe degli amministratori locali e regionali – Ministero dell'Interno (2017)

Nella figura 2 viene riportato l'indice di partecipazione femminile alla politica su base provinciale: tutti i valori⁸ confermano un divario di genere a sfavore delle donne, ma in modo disomogeneo. Per i sindaci si passa dal -1 nelle province di Brindisi, Matera, Ragusa, Prato, Catania allo 0 di Trieste. In quattro province – Taranto, Catanzaro, Vibo Valentia, Frosinone – il 40% dei consiglieri comunali sono donne, mentre in quelle di Enna e Messina diventano il 90%. Il divario maggiore per gli assessori si registra per la provincia di Rieti, con circa il 30%; mentre in ben quindici province – Como, Milano, Livorno, Pistoia, Ancona, Firenze, Ferrara, Reggio nell'Emilia, Ravenna, Avellino, Padova, Siena – si riscontra una situazione di equità. Il divario di genere diventa favorevole per le donne nelle province di Modena, Prato, Forlì-Cesena e Rovigo.

4. Correlazioni tra l'indice di partecipazione politica femminile e indicatori di rischio corruzione

La tabella 1 riporta i risultati delle correlazioni lineari tra l'indice di partecipazione politica femminile e ciascuno dei dieci indicatori di rischio di corruzione negli appalti pubblici considerati, a livello nazionale. Come si può osservare, in nessun caso sono state ottenute correlazioni molto significative. Questo risultato è in linea con quanto si riscontra nello studio di Filippone, Del Sarto e Gnaldi (*infra*), che si concentra sull'analisi della relazione esistente tra partecipazione imprenditoriale femminile a livello locale e rischio di corruzione. Questi primi risultati, se pur ottenuti a un livello di aggregazione provinciale, conducono a ipotizzare una relazione debole tra rappresentanza politica femminile e rischio di corruzione. Tuttavia, il quadro che emerge presenta alcuni spunti di riflessione interessanti. Una prima evidenza è che l'indice di correlazione tra l'Indicatore sull'offerta singola (*Ind2*) e l'Indice di partecipazione femminile alla politica è significativo e positivo, se pur di entità contenuta, in tutti e tre i livelli della rappresentanza politica locale considerati (sindaci, consiglieri e assessori). Questo risultato, che non si osserva per alcuno degli altri indicatori *red flag* scelti per quest'analisi, ha alcuni importanti risvolti interpretativi. Il primo ci conduce a rilevare la centralità della *red flag* sull'offerta singola nello spiegare le differenze osservate a livello locale nella partecipazione politica delle donne, sebbene la proposta di questo nuovo indicatore di rischio di corruzione sia relativamente recente nel panorama scientifico internazionale. Inoltre, il segno positivo della correlazione osservata implica che, tendenzialmente, nelle province nelle quali è più alta la presenza di donne nel

⁸ I valori puntuali per ciascuna provincia sono nella tabella A1, riportata in Appendice.

tessuto politico locale, è più alta anche l'incidenza media del ricorso all'offerta singola e quindi il rischio di corruzione. Si tratta, in questo caso, di un risultato di segno opposto rispetto a quello rilevato da Filippone, Del Sarto e Gnaldi (*infra*), i quali rilevano che laddove è più alta la presenza di donne imprenditrici è più bassa l'incidenza media del ricorso all'offerta singola e quindi il rischio di corruzione. Data la natura delle analisi di correlazione presentate nel nostro studio, non è possibile stabilire un nesso di causalità tra rischio di corruzione e partecipazione politica delle donne a livello locale. Tuttavia, i nostri risultati segnalano un'associazione tra più alti livelli di corruzione e maggiore partecipazione politica della componente femminile a livello locale.

Se proseguiamo l'analisi dei risultati concentrandoci sul livello della rappresentanza politica delle donne sindaco, si può inoltre osservare che coefficienti di correlazione simili a quello già osservato per l'indicatore offerta singola, si osservano anche per gli indicatori *Ind1* – Indicatore sul numero delle procedure non aperte – e *Ind8* – Indicatore sul numero di contratti aggiudicati e modificati per effetto di almeno una variante. In tutti questi casi, è presente una relazione positiva ma debolmente significativa. Complessivamente, quindi, nelle province in cui è più alto il rischio di corruzione dovuto a un elevato ricorso a procedure di appalto con offerta singola, non aperte e interessate da varianti, è più alta la presenza femminile tra i sindaci.

Di segno opposto e significativo risultano essere invece i coefficienti di correlazione tra rappresentanza politica delle donne sindaco e *Ind5* – Estensione del periodo di valutazione dell'offerta per procedura di gara e *Ind7* – Indicatore esclusione di tutte le offerte tranne una. Nelle province in cui è più basso il rischio di corruzione legato a un basso ricorso a i) procedure di appalto caratterizzate da lunghi periodi di valutazione delle offerte e a ii) procedure nelle quali sono state escluse tutte le offerte tranne una, è più alta la presenza femminile tra sindaci. Con le dovute cautele dettate dalla natura aggregata e di mera correlazione delle nostre analisi, questo risultato sembrerebbe allinearsi con quella parte della letteratura (Barnes e Beaulieu, 2018; Esarey e Schwindt-Bayer, 2017; Bauhr *et al.*, 2019) che suggerisce che la partecipazione delle donne nelle istituzioni politiche è associata a minor corruzione. Una possibile linea interpretativa di questi risultati confliggenti potrebbe far perno sul significato dei due indicatori *red flag* che maggiormente caratterizzano tali risultati, ovvero offerta singola (*Ind2*) ed esclusione di tutte le offerte tranne una (*Ind7*). Mentre l'indicatore offerta singola—rilevando la proporzione di procedure per le quali è stata presentata una sola offerta—segnala comportamenti collusivi tra imprese nello stadio iniziale del *procurement*, rispetto ai quali il ruolo dell'operatore pubblico può essere considerato marginale, l'indicatore sull'esclusione di tutte le offerte tranne una suggerisce invece un

ruolo attivo dell'operatore pubblico nel favorire alcune imprese a scapito di altre. Quindi, quando a livello locale si riscontra un ruolo attivo dell'operatore pubblico, la presenza di donne sindaco è più bassa. Quando invece i livelli collusivi tra imprese private sono rilevanti nel contesto locale, la presenza di donne nel tessuto politico provinciale è alto. Si tratta solo di una possibile lettura di questi risultati, ma altre ancora sono possibili. Per avere certezza della plausibilità di questa e di altre letture, sarebbe necessario non solo verificare il legame causale tra presenza femminile nella politica locale e rischio di corruzione attraverso più accurati e complessi strumenti statistici, ma anche poter disporre di dati longitudinali dai quali evincere tendenze negli indicatori in questione, anche al fine di verificare con quale dinamica temporale è comparso prima un fenomeno e poi l'altro, nonché utilizzare dati disaggregati a livello comunale per catturare le diverse specificità territoriali.

Nel complesso, i risultati discussi sin qui – che possiamo estendere anche alla lettura degli altri coefficienti di correlazione calcolati a livello nazionale tra presenza femminile tra consiglieri e assessori e rischio di corruzione – mostrano un quadro complesso e ambivalente in cui tale associazione è talvolta assente, altre presente ma con entità debole, altre ancora presente ma con direzioni di associazione biunivoche.

Tab. 1 – Correlazioni

	<i>Indice di partecipazione femminile alla politica</i>									
	<i>Ind1</i>	<i>Ind2</i>	<i>Ind3</i>	<i>Ind4</i>	<i>Ind5</i>	<i>Ind6</i>	<i>Ind7</i>	<i>Ind8</i>	<i>Ind9</i>	<i>Ind10</i>
Sindaci	0,27*	0,29*	0,04	0,09	-0,23*	-0,15	-0,20*	0,24*	-0,05	-0,12
Consiglieri	0,15	0,23*	-0,21*	0,22*	-0,08	-0,07	-0,09	0,19*	0,13	-0,23*
Assessori	0,13	0,21*	-0,11	0,18	0,05	-0,21*	-0,12	0,08	-0,12	0,01

Note: Il livello di significatività pari allo 0,05 è indicato da *.

Fonte: elaborazioni proprie su dati dell'Anagrafe degli amministratori locali e regionali – Ministero dell'Interno (2017) e dell'Anac (2022)

Conclusioni

Questo lavoro fornisce una prima evidenza empirica sull'opportunità di approfondire lo studio della relazione tra rappresentanza femminile a livello politico locale e rischio di corruzione. I risultati riportati mostrano un quadro complesso e ambivalente e, per questo, in linea con quegli studi che in letteratura rilevano l'esistenza di una direzione di causalità biunivoca, tale per cui la presenza delle donne negli organi elettivi è associata a minor corruzione ma ambienti più corrotti sono associati a più bassa rappresentatività femminile.

Le analisi hanno messo in evidenza che l'associazione tra rischio di corruzione e presenza delle donne nel tessuto politico locale è talvolta assente, altre presente ma con entità debole, altre ancora presente ma con direzioni di associazione biunivoche. In questo quadro, si è osservato che nelle province italiane in cui è più alto il rischio di corruzione dovuto a un elevato ricorso a procedure di appalto con offerta singola, non aperte e interessate da varianti, è più alta la presenza femminile tra i sindaci. Dall'altra, si è anche rilevato come nelle province in cui è più basso il rischio di corruzione legato a un basso ricorso a procedure di appalto caratterizzate da lunghi periodi di valutazione delle offerte e a procedure nelle quali sono state escluse tutte le offerte tranne una, è più alta la presenza femminile tra i sindaci. Con le dovute cautele dettate dalla natura aggregata e di mera correlazione della nostra analisi che non consente di derivare nessi di causa-effetto tra indicatori, questi risultati sembrerebbero rispecchiare l'ambivalenza del nesso di causalità tra corruzione e rappresentanza politica delle donne delineata da parte della letteratura scientifica e più volte richiamata in questo capitolo.

Nel corso dell'analisi è stato inoltre sottolineato come per verificare il legame causale tra presenza femminile nella politica locale e rischio di corruzione sia opportuno ricorrere a una strumentazione metodologico-statistica più accurata e complessa di quella attualmente impiegata, da applicare a dati disaggregati a livello comunale e longitudinali. In particolare, dati longitudinali consentirebbero di rilevare tendenze negli indicatori e di verificare con quale dinamica temporale è comparso prima un fenomeno e poi l'altro. Dati disaggregati per comune, d'altra parte, consentirebbero di trattenere una serie di specificità nella partecipazione femminile alla politica locale e nella rilevazione del rischio di corruzione che l'attuale livello di analisi provinciale tende ad appiattire, restituendo un'immagine media che senza dubbio semplifica la varietà della realtà esistente.

Bibliografia

- Abdou A., Ágnes Czibik A., Tóth B., Fazekas M. (2021), "Covid-19 emergency public procurement in Romania: Corruption risks and market behavior", *Working Paper series: Gti*, 03, Budapest: Government Transparency Institute.
- Afridi F., Iversen V., Sharan M.R. (2017), "Women Political Leaders, Corruption, and Learning: Evidence from a Large Public Program in India", *Economic Development and Cultural Change*, 66, 1, pp. 1-30.
- Alatas V., Cameron L., Chaudhuri A., Erkal N., Gangadharan L. (2009), "Gender, culture, and corruption: Insights from an experimental analysis", *Southern Economic Journal*, 75, 3, pp. 663-680.

- Anac (2017), *Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche. Report finale*, Roma.
- Anac (2022), *Misurare la corruzione*, <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/misurazione-del-rischio-di-corruzione-a-livello-territoriale-e-promozione-della-trasparenza/>.
- Andreoli F., Manzoni E., Margotti M. (2021), “Women at work: Gender quotas, municipality elections and local spending”, *Working Paper Series*, Department of Economics, University of Verona, 3, <http://dse.univr.it/home/workingpapers/wp2021n3.pdf>.
- Auriol E., Straub S., Flochel T. (2016), “Public procurement and rent-seeking: the case of Paraguay”, *World Development*, 77, pp. 395-407.
- Bardhan P., Mookherjee D. (2000), “Capture and governance at local and national levels”, *American Economic Review*, 90, 2, pp. 135-139.
- Barnes T.D., Beaulieu E., Women (2019), “Politicians, Institutions, and Perceptions of Corruption”, *Comparative Political Studies*, 52, 1, pp. 134-167.
- Bauhr M., Charron N. (2021), “Will women executives reduce corruption? Marginalization and network inclusion”, *Comparative Political Studies*, 54, 7, pp. 1292-1322.
- Bauhr M., Charron N., Wängnerud L. (2019), “Exclusion or interests? Why females in elected office reduce petty and grand corruption”, *European Journal of Political Research*, 58, 4, pp. 1043-1065.
- Bjarnegård E. (2013), *Gender, informal institutions and political recruitment: Explaining male dominance in parliamentary representation*, Palgrave Macmillan, London.
- Bolzendahl C. (2009), “Making the implicit explicit: Gender influences on social spending in twelve industrialized democracies, 1980-99”, *Social Politics*, 16, 1, pp. 40-81.
- Bratton K.A., Ray P.L. (2002), “Descriptive representation, policy outcomes and municipal day-care coverage in Norway”, *American Journal of Political Science*, 46, 2, pp. 428-437.
- Brollo F., Troiano U. (2018), “What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil”, *Journal of Development Economics*, 122, pp. 28-45.
- Carloni E., Gnaldi M. (eds.) (2021), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention*, Springer, Cham.
- Charron N, Lapuente V, Bauhr M. (2021), “Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators. University of Gothenburg”, *The QoG Working Paper Series*, 4, https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_Charron_Lapuente_Bauhr.pdf.
- Decarolis F., Fisman R., Pinotti P., Vannutelli S. (2019), “Rules, Discretion, and Corruption in Procurement: Evidence from Italian Government Contracting”, *Nber Working Paper Series*, 28209, <https://www.nber.org/papers/w28209>.
- Decarolis F., Fisman R., Pinotti P., Vannutelli S., Wang Y. (2022), “Gender and Bureaucratic Corruption: Evidence from Two Countries”, *Nber Working Paper Series*, 28397, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28397/w28397.pdf.

- Dollar D., Fisman R., Gatti R. (2001), “Are Women Really the ‘Fairer’ Sex? Corruption and Women in Government”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46, pp. 423-429.
- Eagly A.H., Crowley M. (1986), “Gender and helping behaviour: A meta-analytic review of the social psychological literature”, *Psychological Bulletin*, 100, pp. 283-308.
- Eggers A.C., Vivyan N., Wagner M. (2018), “Corruption, accountability and gender: Do female politicians face higher standards in public life?”, *Journal of Politics*, 80, 1, pp. 321-326.
- Enns-Jedenastik L. (2017), “How women’s political representation affects spending on family benefits”, *Journal of Social Policy*, 46, 3, pp. 563-581.
- Esarey J., Chirillo G. (2013), “Fairer sex’ or purity myth? Corruption, gender and institutional context”, *Politics and Gender*, 94, pp. 361-389.
- Esarey J., Schwindt-Bayer L. (2017), “Women’s representation, accountability and corruption in democracies”, *British Journal of Politics*, 48, pp. 659-690.
- European Anti-Fraud Office – Olaf (2013), *Procurement: costs we pay for corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, European Anti-Fraud Office (Olaf), PwC EU Services and Ecorys, and University of Utrecht.
- European Anti-Fraud Office – Olaf (2017), *Fraud in Public Procurement. A collection of Red Flags and Best Practices*, Directorate D: Policy Unit D.2 Fraud Prevention, Reporting and Analysis.
- Fazekas M., Cingolani L., Tóth B. (2017), “A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction”, *Working Paper Series: Gti*, 03, Government Transparency Institute, Budapest.
- Fazekas M., Kocsis G. (2015), “Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data”, *Working Paper Series: Gti*, 02, Government Transparency Institute, Budapest.
- Fazekas M., Sberna S., Vannucci A. (2021), “The extra-legal governance of corruption: Tracing the organization of corruption in public procurement”, *Governance*, 35, 4, pp. 1139-1161.
- Fazekas M., Tóth I.J., King L.P. (2016), “An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data”, *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22, 3, pp. 369-397.
- Galli E., Rizzo I., Scaglioni C. (2017), “Transparency, Quality of Institutions and Performance in the Italian Municipalities”, *WP11/2017/DE/UEce*, Iseg – University of Lisbon.
- Galli E., Rizzo I., Scaglioni C. (2022), “Integrity and gender: a look at Italian Regions, Provinces and Municipalities”, *Etica pubblica*, 1, pp. 29-51.
- Glover S.H., Bumpus M.A., Logan J.E., Ciesla J.R. (1997), “Reexamining the Influence of Individual Values on Ethical Decision-Making”, *Journal of Business Ethics*, 16, 12-13, pp. 1319-1329.
- Gnaldi M., Del Sarto S. (2022), “Measuring corruption: general challenges, supranational and national specificities”, in E. Carloni, D. Paoletti (eds.), *Anti-Corruption*

- tion Models and Experiences: The Case of the Western Balkans*, FrancoAngeli, Milano, <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/811>.
- Gnaldi M., Del Sarto S., Falcone M., Troia M. (2021), “Measuring corruption”, in E. Carloni, M. Gnaldi (eds.), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention*, Springer, Cham.
- Gnaldi M., Ponti B. (a cura di) (2018), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano, http://ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/310.
- Goertzel T.G. (1983), “That gender gap: Sex, family income and political opinions in the early 1980s”, *Journal of Political and Military Sociology*, 11, pp. 209-222.
- Jha C.K., Sarangi, S. (2018), “Women and corruption: What positions must they hold to make a difference?”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 151, pp. 219-233.
- Klasnja M. (2015), “Corruption and the incumbency disadvantage: theory and evidence”, *The Journal of Politics*, 77, 4, pp. 928-942.
- Kubbe I., Alexander A., Wängnerud L. (2019), *The effect of gender on corruption. Sorting out explanations for gender differences with new experimental research*, *QoG Working Paper Series*, 12.
- Lapuenta V., Suzuki K. (2020), “The prudent entrepreneurs: Women and public sector innovation”, *Journal of European Public Policy*, 28, 2, pp. 1345-1371.
- Nifo A., Vecchione G. (2014), “Do institutions play a role in skilled migration? The case of Italy”, *Regional Studies*, 48, pp. 1628-1649.
- Nifo A., Vecchione G. (2021), *The Institutional Quality Index – dataset*, Siepi.
- Oates W.E. (2005), “Toward a second-generation theory of fiscal federalism”, *International Tax and Public Finance*, 12, 4, pp. 349-373.
- Schwindt-Bayer L.A. (2010), “Comparison and Integration: A Path toward a Comparative Politics of Gender”, *Perspectives on Politics*, 8, 1, pp. 177-182.
- Stensöta, H., Wängnerud L. (eds.) (2018), *Gender and corruption. Historical roots and new avenues for research*, Palgrave Macmillan, London.
- Stensöta H., Wängnerud L., Svensson R. (2015), “Gender and corruption: The mediating power of institutional logics”, *Governance*, 28, pp. 475-496.
- Stockemer D. (2011), “Women’s parliamentary representation in Africa: The impact of democracy and corruption on the number of female deputies in national parliaments”, *Political Studies*, 59, 3, pp. 693-712.
- Sundström A., Wängnerud L. (2016), “Corruption as an obstacle to women’s political representation. Evidence from local councils in 18 European countries”, *Party Politics*, 22, 3, pp. 354-369.
- Sung H.E. (2003), “Fairer sex or fairer system? Gender and corruption revisited”, *Social Forces*, 82, pp. 703-723.
- Swamy A., Knack S., Lee Y., Azfar O. (2001), “Gender and corruption”, *Journal of Development Economics*, 64, 1, pp. 25-55.
- Wachs J., Fazekas M., Kertesz J. (2021), “Corruption risk in contracting markets: a network science perspective”, *International Journal of Data Science and Analytics*, 12, pp. 45-60.

Appendice

Tab. A1 – Tasso di partecipazione femminile alla politica per provincia (anno 2017)

<i>Provincia</i>	<i>Sindaci</i>	<i>Provincia</i>	<i>Consiglieri</i>	<i>Provincia</i>	<i>Assessori</i>
Brindisi	-1,0	Taranto	-0,6	Rieti	-0,6
Matera	-1,0	Catanzaro	-0,6	Verbano-Cusio-Ossola	-0,5
Ragusa	-1,0	Vibo Valentia	-0,6	Isernia	-0,4
Prato	-1,0	Frosinone	-0,6	Fermo	-0,4
Catania	-1,0	Benevento	-0,5	Matera	-0,4
Lucca	-0,9	Avellino	-0,5	Enna	-0,3
Ascoli Piceno	-0,9	Salerno	-0,5	Benevento	-0,3
Messina	-0,9	Bolzano	-0,5	Sud Sardegna	-0,3
Benevento	-0,9	Reggio Calabria	-0,5	Trapani	-0,3
Reggio Calabria	-0,9	Foggia	-0,5	Ascoli Piceno	-0,3
Caltanissetta	-0,9	Campobasso	-0,5	Imperia	-0,3
Salerno	-0,9	Matera	-0,5	Terni	-0,3
Napoli	-0,9	Isernia	-0,5	Cuneo	-0,3
Foggia	-0,9	Chieti	-0,5	Ragusa	-0,3
Caserta	-0,9	Terni	-0,5	Crotone	-0,3
Taranto	-0,9	Belluno	-0,5	Potenza	-0,3
Catanzaro	-0,9	Pescara	-0,5	Catania	-0,3
Terni	-0,9	Rieti	-0,4	Pavia	-0,3
Palermo	-0,9	Varese	-0,4	Chieti	-0,3
Viterbo	-0,9	Sondrio	-0,4	La Spezia	-0,3
Frosinone	-0,9	Cosenza	-0,4	Novara	-0,3
Teramo	-0,9	Fermo	-0,4	Asti	-0,3
Imperia	-0,9	Napoli	-0,4	Alessandria	-0,3
Crotone	-0,8	Potenza	-0,4	Caltanissetta	-0,3
Avellino	-0,8	Latina	-0,4	Vercelli	-0,2
Bari	-0,8	Viterbo	-0,4	Taranto	-0,2
Vibo Valentia	-0,8	L'Aquila	-0,4	Catanzaro	-0,2
Sassari	-0,8	Trento	-0,4	Salerno	-0,2
Asti	-0,8	Brindisi	-0,4	Varese	-0,2
Alessandria	-0,8	Cuneo	-0,4	Sondrio	-0,2
Trapani	-0,8	Verbano-Cusio-Ossola	-0,4	Biella	-0,2
Campobasso	-0,8	Ascoli Piceno	-0,4	Savona	-0,2
Enna	-0,8	Teramo	-0,4	Oristano	-0,2
Pordenone	-0,8	Caserta	-0,4	Agrigento	-0,2
Cosenza	-0,8	Macerata	-0,4	Frosinone	-0,2
Lecce	-0,8	Lodi	-0,4	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	-0,2
Cuneo	-0,8	Genova	-0,4	L'Aquila	-0,2
Varese	-0,8	Ragusa	-0,4	Foggia	-0,2
Sondrio	-0,8	Como	-0,4	Grosseto	-0,2
Chieti	-0,8	Sud Sardegna	-0,4	Sassari	-0,2
Roma	-0,8	Novara	-0,4	Cagliari	-0,2

Tab. A1 – Tasso di partecipazione femminile alla politica per provincia (anno 2017) (continua)

<i>Provincia</i>	<i>Sindaci</i>	<i>Provincia</i>	<i>Consiglieri</i>	<i>Provincia</i>	<i>Assessori</i>
Ravenna	-0,8	Crotone	-0,4	Campobasso	-0,2
Barletta-Andria-Trani	-0,8	Cremona	-0,4	Cosenza	-0,2
Bolzano	-0,8	Imperia	-0,4	Parma	-0,2
Trento	-0,8	Lucca	-0,4	Barletta-Andria-Trani	-0,2
Pescara	-0,8	Bari	-0,4	Monza e della Brianza	-0,2
Isernia	-0,8	Vercelli	-0,4	Genova	-0,2
Agrigento	-0,8	Vicenza	-0,4	Piacenza	-0,2
Oristano	-0,8	Bergamo	-0,4	Nuoro	-0,2
Rovigo	-0,8	Biella	-0,4	Verona	-0,2
La Spezia	-0,8	Massa-Carrara	-0,4	Palermo	-0,2
Como	-0,7	Asti	-0,4	Siracusa	-0,2
Pesaro e Urbino	-0,7	Alessandria	-0,4	Reggio Calabria	-0,2
Savona	-0,7	Livorno	-0,4	Caserta	-0,2
Verbano-Cusio-Ossola	-0,7	Siracusa	-0,4	Latina	-0,2
Macerata	-0,7	Ancona	-0,3	Treviso	-0,1
Verona	-0,7	Roma	-0,3	Belluno	-0,1
Cremona	-0,7	Pavia	-0,3	Massa-Carrara	-0,1
Parma	-0,7	Grosseto	-0,3	Rimini	-0,1
Potenza	-0,7	Sassari	-0,3	Udine	-0,1
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	-0,7	Oristano	-0,3	Lodi	-0,1
Firenze	-0,7	Torino	-0,3	Trento	-0,1
Siena	-0,7	Verona	-0,3	Pescara	-0,1
L'Aquila	-0,7	Lecco	-0,3	Viterbo	-0,1
Siracusa	-0,7	La Spezia	-0,3	Gorizia	-0,1
Reggio nell'Emilia	-0,7	Perugia	-0,3	Perugia	-0,1
Ancona	-0,7	Padova	-0,3	Macerata	-0,1
Rieti	-0,7	Barletta-Andria-Trani	-0,3	Napoli	-0,1
Genova	-0,7	Savona	-0,3	Bolzano	-0,1
Udine	-0,7	Brescia	-0,3	Pesaro e Urbino	-0,1
Latina	-0,7	Piacenza	-0,3	Roma	-0,1
Pistoia	-0,7	Pistoia	-0,3	Brescia	-0,1
Piacenza	-0,7	Trieste	-0,3	Lecco	-0,1
Lodi	-0,7	Lecce	-0,3	Pisa	-0,1
Pavia	-0,7	Catania	-0,3	Torino	-0,1
Vicenza	-0,7	Pesaro e Urbino	-0,3	Vibo Valentia	-0,1
Fermo	-0,7	Pordenone	-0,3	Arezzo	-0,1
Massa-Carrara	-0,6	Parma	-0,3	Vicenza	-0,1
Brescia	-0,6	Forlì-Cesena	-0,3	Bologna	-0,1
Grosseto	-0,6	Caltanissetta	-0,3	Messina	-0,1
Vercelli	-0,6	Treviso	-0,3	Bergamo	-0,1
Bergamo	-0,6	Nuoro	-0,3	Bari	-0,1
Modena	-0,6	Mantova	-0,3	Teramo	-0,1
Belluno	-0,6	Cagliari	-0,3	Brindisi	-0,1
Novara	-0,6	Modena	-0,3	Pordenone	-0,1

Tab. A1 – Tasso di partecipazione femminile alla politica per provincia (anno 2017) (continua)

<i>Provincia</i>	<i>Sindaci</i>	<i>Provincia</i>	<i>Consiglieri</i>	<i>Provincia</i>	<i>Assessori</i>
Milano	-0,6	Arezzo	-0,3	Venezia	-0,1
Padova	-0,6	Rovigo	-0,3	Lecce	-0,1
Forlì-Cesena	-0,6	Monza e della Brianza	-0,3	Trieste	-0,1
Lecco	-0,6	Venezia	-0,3	Como	0,0
Nuoro	-0,6	Gorizia	-0,3	Milano	0,0
Mantova	-0,6	Siena	-0,3	Livorno	0,0
Livorno	-0,6	Udine	-0,2	Lucca	0,0
Venezia	-0,5	Milano	-0,2	Pistoia	0,0
Torino	-0,5	Trapani	-0,2	Ancona	0,0
Cagliari	-0,5	Firenze	-0,2	Firenze	0,0
Gorizia	-0,5	Reggio nell'Emilia	-0,2	Ferrara	0,0
Sud Sardegna	-0,5	Prato	-0,2	Reggio nell'Emilia	0,0
Arezzo	-0,5	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	-0,2	Ravenna	0,0
Perugia	-0,5	Rimini	-0,2	Avellino	0,0
Pisa	-0,5	Bologna	-0,2	Padova	0,0
Treviso	-0,5	Pisa	-0,2	Siena	0,0
Monza e della Brianza	-0,4	Ferrara	-0,2	Mantova	0,0
Biella	-0,4	Palermo	-0,2	Cremona	0,0
Bologna	-0,4	Agrigento	-0,2	Modena	0,1
Ferrara	-0,4	Ravenna	-0,2	Prato	0,1
Rimini	-0,4	Messina	-0,1	Forlì-Cesena	0,1
Trieste	0,0	Enna	-0,1	Rovigo	0,2

*Dimensione di genere e rischio di corruzione negli appalti pubblici: un'analisi a livello provinciale**

di Maria Claudia Filippone, Simone Del Sarto, Michela Gnaldi

Introduzione

Questo capitolo nasce dalla volontà e dalla necessità di muovere un primo passo verso un ambito di ricerca ancora del tutto inesplorato, tanto a livello nazionale quanto internazionale, ovvero quello della relazione tra dimensione di genere e rischio di corruzione negli appalti pubblici.

Da circa vent'anni, agenzie internazionali d'aiuto e ricercatori impegnati nell'ambito della corruzione hanno iniziato a domandarsi se esista un nesso tra genere e corruzione intesa in tutte le sue forme¹. Nello specifico l'attenzione è stata posta su due quesiti: la corruzione ha un diverso impatto socio-economico su uomini e donne? La propensione alla corruzione è diversa rispetto al genere? Nonostante le difficoltà insite nella misurazione della corruzione e legate all'enorme vuoto di dati di genere cui si cerca di sopperire da diversi anni, a entrambe le domande è stato risposto per lo più in maniera affermativa.

Nel primo caso è stato mostrato che sono le donne a subire maggiormente i costi socio-economici causati dalla corruzione, tanto da generare una nuova definizione di corruzione pensata appositamente in riferimento al corpo delle donne, ovvero quella di “estorsione sessuale” (la c.d. *sextortion*), congruente con quella di “abuso di potere” prevista dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Transparency International, 2020).

* Questo contributo è un prodotto della ricerca del progetto *Core: Corruption risk indicators in emergency* (Indicatori di rischio di corruzione in emergenza), co-finanziato dall'Unione Europea, Grant Agreement n. 101038790 – Core – Isfp-2020-AG-Corrupt.

¹ Per maggiori informazioni si consiglia la consultazione del report di Unifem e Undp *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections* pubblicato nel 2010, che presenta una rassegna, ancora valida, della maggior parte delle ricerche effettuate sugli effetti delle differenze di genere nella corruzione.

Il secondo quesito è invece quello su cui la comunità scientifica continua tutt'oggi a dibattere. Numerose ricerche hanno mostrato correlazioni negative tra diversi indici di corruzione e, per esempio, la rappresentanza politica delle donne (Transparency International, 2004). Si è pertanto diffusa la percezione che le donne siano portatrici di un “virtuosismo” tale da renderle immuni alla tentazione del fascino corruttivo, giustificato da ragioni socio-culturali che ne spiegherebbero la maggiore avversione al rischio (Swamy *et al.*, 2000) e la distanza da quelle reti sociali tipicamente dominate da uomini, dove prendono di norma forma gli accordi corruttivi (Bauhr, Charron e Wängnerud, 2018). Diversi studiosi – si vedano Sung (2003) e Seppänen e Virtanen (2008) – hanno però invitato a spostare l'attenzione, come si suol dire, dal “dito alla luna”, ovvero dall'equazione “più donne = meno corruzione”, ai contesti socio-politici in cui le donne faticherebbero di meno a sfondare il c.d. “soffitto di cristallo”².

Questo lavoro di ricerca ci ha permesso di fornire un ulteriore tassello in merito a questo secondo quesito tanto discusso, esaminando la partecipazione delle donne nel tessuto imprenditoriale locale (provinciale) – attraverso i dati dell'Osservatorio sull'imprenditoria femminile di Unioncamere e Infocamere – e mettendola in relazione al rischio corruttivo negli appalti pubblici per l'anno 2017. Sulla scelta di concentrare l'analisi di rischio corruttivo all'ambito degli appalti pubblici hanno pesato diversi fattori, tra cui:

- gli elevati costi economici (e non) causati dalla corruzione in questo settore. La corruzione negli appalti pubblici va a ostacolare il raggiungimento della migliore scelta per la collettività in termini di qualità, dunque di efficienza, efficacia ed economicità, generando effetti negativi sull'intera collettività;
- la crescente consapevolezza dell'enorme potenzialità dei contratti pubblici per il raggiungimento di obiettivi socio-economici “orizzontali”, ovvero accessori a quello primario di acquisire beni, servizi e forniture per le pubbliche amministrazioni. Da un paio di anni si parla di *gender-responsive public procurement*, ovvero di appalti pubblici di genere, concepiti come una vera e propria forma di *gender mainstreaming* in quanto contribuiscono a numerose iniziative per la parità, come per esempio il bilancio di genere;

² Espressione coniata nel 1978 da Marilyn Loden, volta a indicare l'insieme di barriere sociali, culturali e psicologiche che impediscono alle donne di raggiungere la parità dei diritti, nonché posizioni apicali e di responsabilità in ambito professionale. Nel corso del tempo, tale metafora è stata utilizzata in maniera estensiva, includendo ulteriori categorie sociali marginali e storicamente soggette a maggiori discriminazioni (disabili, anziani, minoranze razziali o sessuali).

- la possibilità di lavorare con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici detenuta dall’Autorità nazionale anticorruzione (Anac), contenente dati *open* di gran valore che permettono di calcolare indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici con un estremo grado di dettaglio territoriale, settoriale e temporale.

Il terreno sul quale si sviluppa questo studio quindi sfrutta, da un lato, la disponibilità a livello disaggregato di dati in formato open e, dall’altro, di studi internazionali – si veda, per esempio, il progetto Core, *Corruption risk indicators in emergency*³ – centrati sullo sviluppo di indicatori di rischio di corruzione nel settore degli appalti, un settore tipicamente molto esposto al fenomeno della corruzione.

Questo capitolo è organizzato come segue. Nei successivi due paragrafi saranno descritti gli indicatori considerati per le analisi, ovvero quelli di rischio corruttivo negli appalti pubblici e un indicatore di gap riferito all’equità di genere nel tessuto imprenditoriale. Successivamente verrà fornito un quadro sulla situazione dell’imprenditoria in ottica di genere a livello nazionale, provinciale e per macro-aree. Infine, saranno riportati i risultati principali ottenuti dall’analisi di correlazione tra indicatori di rischio e *gap* equità. Nel quinto paragrafo abbiamo riproposto le stesse analisi guardando nel dettaglio di ogni settore imprenditoriale (così come classificati dalla codifica Ateco 2007), parte determinante per le conclusioni cui siamo giunti, descritte nell’ultimo paragrafo.

1. Misure di rischio corruttivo negli appalti pubblici: gli indicatori *red flag*

È ormai fatto noto che la corruzione, per sua natura, sia a tutti gli effetti un fenomeno estremamente complesso da misurare in quanto sommerso ed elusivo, caratteri che in sede di misurazione determinano quello che statistici e criminologi definiscono fenomeno a elevato “numero oscuro”. A tal proposito, gli studiosi hanno riconosciuto la necessità di diversificare gli strumenti di misurazione, in modo da cogliere il maggior numero di momenti e sfumature dei fenomeni corruttivi (Gnaldi, 2018). In questo studio si è scelto di centrare l’attenzione sulle “misure di rischio e prevenzione”, ovvero particolari indicatori, detti *red flag*, il cui oggetto di misurazione non è la corruzione in sé, ma la presenza di anomalie che potrebbero segnalare rischi di corruzione.

³ <https://www.core-anticorruption.eu/>.

Nei seguenti due sotto-paragrafi abbiamo inserito una breve descrizione della fonte dati utilizzata (la Banca dati nazionale dei contratti pubblici) e dei sei indicatori *red flag* da noi selezionati e calcolati con l'intento di coprire diverse fasi delle procedure d'appalto. Ognuno di essi è stato calcolato per le 107 province italiane, considerando esclusivamente le procedure con un valore economico superiore a 40.000 euro (c.d. procedure ordinarie, di cui disponiamo dei dati sull'intero ciclo di vita dell'appalto) e pubblicate nell'anno 2017.

2. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp)

L'istituzione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp) è avvenuta presso l'ex-Avcp (dal 2016 Anac), tramite il d.lgs. n. 235 del 30 dicembre 2010, che all'art. 62-*bis* modificava e integrava il d.lgs. n. 82/2005, noto come *Codice dell'amministrazione digitale* (Cad). Inserita ufficialmente tra le banche dati di interesse strategico nazionale, il suo compito è "favorire la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi e assicurare l'efficacia, la trasparenza e il controllo in tempo reale dell'azione amministrativa per l'allocatione della spesa pubblica in lavori, servizi e forniture, anche al fine del rispetto della legalità e del corretto agire della pubblica amministrazione e prevenire fenomeni di corruzione"⁴. La "legge anticorruzione" n. 190 del 2012 ha imposto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare nei propri siti web istituzionali i dati concernenti gli appalti pubblici, dati che devono essere trasmessi in conformità anche all'Anac in formato digitale, la quale, a sua volta, deve provvedere alla loro pubblicazione su un sito web liberamente consultabile da tutti i cittadini. Con delibera dell'Anac n. 264 del 2018 contenente il "Regolamento concernente l'accessibilità dei dati raccolti nella Bdncp", sono state stabilite le modalità di accesso ai dati raccolti, ossia la totale libertà di accesso per chiunque nel rispetto della normativa in materia del trattamento dei dati personali, e il loro riutilizzo secondo le modalità di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 33/2013. Restano escluse dall'accesso libero, invece, le "annotazioni riservate inserite nel casellario informatico delle imprese di cui alla lettera g) dell'art. 3, il cui accesso resta regolamentato dalle specifiche disposizioni di settore"⁵. Durante lo stesso anno, alla Bdncp è stato assegnato il primo posto nella competizione indetta dalla Commissio-

⁴ D.lgs. n. 82/2005, art. 62-*bis*.

⁵ Delibera Anac n. 264/2018, art. 4.

ne europea “Better Governance through Procurement Digitalization” 2018 – categoria “National Contract Register”, essendosi distinta per completezza, integrità dei dati, interoperabilità, disponibilità di funzioni di accesso e analisi delle informazioni, *governance* e sostenibilità.

La Bdncp presenta la struttura architettonica di un *data lake*, nel quale confluiscono i dati trasmessi dalle stazioni appaltanti relativi alle diverse fasi del ciclo di vita di qualsiasi tipo di procedimento di appalto per contratti pubblici. Questi dati vengono poi incrociati e integrati con informazioni provenienti da un universo frammentato di fonti, tra cui: il casellario giudiziario, l’anagrafe tributaria, la Banca dati antimafia, l’Inps, le Camere di commercio ecc.

A oggi, si conferma la possibilità di consultare liberamente la banca dati aggiornata attraverso il portale dei dati aperti dell’Anac. Esso permette di scaricare il contenuto della banca dati e di visualizzare diverse infografiche nella sezione *Analytics*. Andando nel dettaglio, la Bdncp è organizzata per schede, ovvero tabelle riferite a una specifica fase del procedimento di appalto. La chiave di collegamento tra esse è il Codice identificativo di gara (Cig), codice alfanumerico e unico, assegnato a ogni gara d’appalto. Tra le varie schede che compongono la Bdncp, le più rilevanti ai fini del calcolo delle *red flag* selezionate sono quelle riferite alle seguenti fasi o attori del procedimento di contrattazione pubblica: bando di gara, stazione appaltante, aggiudicazione, avvio contratto, fine contratto, quadro economico, varianti in corso d’opera.

3. Gli indicatori *red flag* selezionati

Ogni banca dati rappresenta un potente strumento di *decision making* e la Bdncp non fa eccezione. I dati disponibili permettono di condurre indagini di diverso tipo (geografico, economico, temporale ecc.), fino ad analisi più sofisticate, tra cui quella basata su indicatori di rischio corruttivo. In particolare, sono state selezionate le seguenti *red flag*:

- *indicatore sull’offerta economicamente più vantaggiosa (Ioepv)*: permette di rilevare la frazione di appalti aggiudicati per cui è stato adottato il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa (Oepv) sul numero totale delle procedure d’appalto. A differenza del criterio del prezzo più basso per cui la stazione appaltante aggiudica il contratto all’operatore economico che propone un’offerta immediatamente inferiore a una soglia stabilita da calcoli pubblicamente noti, il criterio di aggiudicazione dell’Oepv richiede un confronto tra offerte con riguardo al

miglior rapporto qualità/prezzo. Nella valutazione dei criteri qualitativi (per es. la valutazione del pregio tecnico, delle caratteristiche estetiche e funzionali, degli aspetti di innovatività ecc.) è insito un certo rischio di discrezionalità da parte delle stazioni appaltanti; per tale ragione, un ricorso particolarmente frequente a questo criterio è considerato una *proxy* di rischio di corruzione;

- *indicatore sul numero delle procedure non aperte (Inegoz)*: ha lo scopo di rilevare la frazione di procedure non aperte (affidamenti diretti e procedure negoziate) rispetto al totale. Il ricorso a questo tipo di procedure rispetta tutti i requisiti imposti dalla normativa vigente, pertanto non si può affermare che segnali in maniera incontrovertibile delle illegittimità; tuttavia, un'elevata incidenza di aggiudicazioni affidate con meccanismi non concorrenziali, congiuntamente a segnalazioni giunte da altri indicatori *red flag*, potrebbe indicare una patologia da monitorare;
- *indicatore sul valore delle procedure non aperte (IVnegoz)*: si tratta di un indicatore analogo al precedente, che però in questo caso rileva la proporzione del valore economico delle procedure non aperte sul valore totale delle procedure;
- *indicatore di offerta singola (Iuo)*: considera i bandi per i quali è stata presentata e ammessa una singola offerta. È uno degli indicatori di rischio corruttivo maggiormente riconosciuti dall'intera comunità scientifica internazionale (si vedano Fazekas, 2019; Titl, 2021) in quanto, ricevere un'unica offerta evidenzia un importante difetto nel sistema competitivo. L'assenza di competizione può determinare casi per cui le stazioni appaltanti aggiudicano contratti a prezzi più alti rispetto a quelli di mercato e può essere il riflesso di rapporti particolaristici e/o di accordi preliminari tra stazione appaltante e operatori economici;
- *indicatore sul tempo medio per la pubblicazione del bando (Itmpo)*: misura l'estensione temporale che intercorre tra la data di pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione delle offerte. La preparazione di offerte adeguate richiede tempi consoni, per cui tempi particolarmente ridotti potrebbero segnalare possibili collegamenti opportunistici tra stazione appaltante e aziende, e quindi far suonare un campanello d'allarme;
- *indicatore sul tempo medio per l'aggiudicazione del contratto (Itmpo2)*: come il precedente, misura un'estensione temporale, ma in questo caso tra la data di presentazione delle offerte da parte degli operatori economici e la data di aggiudicazione del contratto da parte della stazione appaltante. Secondo la letteratura scientifica (Fazekas, Tóth e King, 2016), tempi decisionali eccezionalmente brevi sono correlati all'eventualità di

eventi corruttivi in quanto possono suggerire legami opportunistici tra stazione appaltante e operatore economico. Di recente è stata osservata la stessa correlazione anche in caso di tempi molto lunghi per l'aggiudicazione, poiché potrebbero segnalare una moltitudine di sfide legali e un processo decisionale travagliato.

4. Equilibrio di genere: l'indicatore “gap equità”

In questo paragrafo riportiamo la descrizione dei dati dell'Osservatorio sull'imprenditoria femminile e delle misure di divario di genere nel tessuto imprenditoriale utilizzate per le successive analisi.

4.1. L'Osservatorio sull'imprenditoria femminile

La volontà di considerare la dimensione di genere annessa al mercato degli appalti pubblici ci ha messo subito di fronte a uno dei maggiori ostacoli cui incorrono molti statistici interessati ad approfondire gli studi di genere: l'assenza o la difficoltà di reperimento di dati disaggregati per genere. La Bdncp purtroppo non è ancora fornita di una variabile in grado di classificare le imprese che partecipano agli appalti pubblici come “maschili” o “femminili”. In assenza di dati disaggregati per genere di questo tipo, abbiamo impiegato quelli messi a disposizione dall'Osservatorio sull'imprenditoria femminile di Unioncamere e Infocamere. Si tratta di una banca dati ufficialmente attiva in Italia dal 2004, che raccoglie informazioni sulle “imprese femminili”, definite e classificate come tali secondo un algoritmo ispirato dalla legge n. 215/1992 e successiva circolare n. 1151489 del 2002, poi revisionato nel 2009 a seguito delle novità legislative riguardanti il libro soci delle società di capitale e l'introduzione della nuova classificazione statistica delle attività economiche attraverso l'Ateco 2007. Secondo la nuova versione dell'algoritmo:

- per le società di capitale (qualora l'elenco dei soci sia presente nel Registro delle imprese), sono definite “femminili” le imprese la cui partecipazione di genere risulta superiore al 50%, mediando le composizioni di quote di partecipazione e cariche attribuite;
- per le società di persone e cooperative, le imprese femminili sono quelle con oltre il 50% di soci donne;
- per le ditte individuali, si definisce “femminile” l'impresa il cui titolare sia una donna;

- per altre forme giuridiche, sono “femminili” le imprese con oltre il 50% di amministratori donna.

Nello specifico, sono stati utilizzati i dati riguardanti il numero di imprese registrate e classificate come femminili o maschili, aggregati a livello provinciale e riferiti al 31 dicembre 2017. Inoltre, per ogni provincia, sono disponibili i dati disaggregati per settori Ateco 2007⁶.

4.2. L'indicatore “gap equità”

Seguendo l'esempio dello European Institute for Gender Equality (Eige, 2017), abbiamo deciso di costruire un indicatore che ci restituisse su base provinciale il valore della disparità di genere tra imprese femminili e maschili, definito nel prosieguo come “gap equità” e ottenuto come segue:

$$\frac{\text{tasso di femminilizzazione}}{0,5} - 1$$

In questa formula, il tasso di femminilizzazione è la proporzione di imprese femminili sul totale delle imprese, calcolato a livello provinciale. Ogni valore ottenuto viene poi diviso per 0,5 e al risultato viene sottratto 1. In questo modo, supponendo che a una provincia facciano capo cento imprese complessivamente, i valori assunti dall'indicatore in questione vanno interpretati come segue:

- 0: situazione di perfetta equità; nella provincia sono presenti 50 imprese femminili e 50 maschili;
- -1: divario massimo a sfavore delle imprese femminili, con nessuna impresa femminile e 100 maschili;
- +1: divario massimo a sfavore delle imprese maschili, con 100 imprese femminili e nessuna impresa maschile.

5. Analisi preliminare: l'imprenditoria italiana in un'ottica di genere

Prima di entrare nel vivo della nostra analisi è bene spendere qualche parola in merito alla situazione dell'imprenditoria in Italia in termini di divario di genere. Il primo dato da evidenziare è senz'altro la forte disparità di

⁶ Sviluppata dall'Istat in collaborazione con esperti delle pubbliche amministrazioni, e introdotta tramite provvedimento dell'Agenzia delle entrate a partire dal 1° gennaio 2008.

genere su tutto il territorio nazionale: infatti, nel 2017 circa un'impresa ogni cinque (21,9%) rientrava nella definizione di "impresa femminile". Nella tabella 1 è possibile osservare come queste percentuali non subiscano grandi variazioni nel confronto tra macro-aree (Nord, Centro, Sud e Isole); è però interessante riscontrare come, in maniera quasi contro-intuitiva, tra le tre macro-aree sia l'area di Sud e Isole quella in cui il divario di genere è lievemente inferiore (23,7% di imprese femminili). Se si considerano le regioni più "virtuose", nel 2017 i primi tre posti erano occupati da Molise (28,1%), Basilicata (26,8%) e Abruzzo (25,9%).

Tab. 1 – Numero di imprese maschili e femminili (%) per ripartizione geografica

Imprese	Nord	Centro	Sud e Isole	Italia
Maschili	79,9	77,4	76,3	78,1
Femminili	20,1	22,6	23,7	21,9

Lo stesso dato di forte disequilibrio di genere si rileva nella disaggregazione a livello provinciale: tutti i valori ottenuti dal calcolo dell'indicatore "gap equità" sono infatti negativi, confermando che in tutte le province italiane il divario di genere è sempre a sfavore delle imprese femminili. Le tre province con divario più basso appartengono al Sud e Isole e sono Benevento (-0,39), Avellino (-0,40) e Chieti (-0,43). Il divario più alto invece è stato osservato nella provincia di Milano, che fa registrare un valore dell'indicatore "gap equità" pari a -0,67 (le imprese femminili nella provincia di Milano, infatti, sono solo il 17%). Seguono poi la provincia di Monza Brianza e Bolzano (entrambe con -0,65 di "gap equità").

6. Analisi esplorativa: correlazione tra *red flag* e quota di imprese femminili

In questa sezione si riportano i risultati delle analisi della correlazione lineare tra divario di genere nell'imprenditoria italiana e ognuno dei sei indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici (*red flag*) presentati nel paragrafo 3. Per renderne più agevole la lettura e l'interpretazione si è scelto di riportare i risultati facendo riferimento al "tasso di femminilizzazione" (indicato anche come quota di imprese femminili), anziché all'indicatore "gap equità", poiché quest'ultimo è una sua trasformazione lineare, quindi non altera i calcoli relativi al coefficiente di correlazione lineare di Pearson.

Tab. 2 – Coefficienti di correlazione lineare di Pearson tra tasso di femminilizzazione e indicatori red flag di rischio corruttivo negli appalti pubblici, stratificati per ripartizione geografica (in grassetto i coefficienti significativi al 5%)

	<i>Ioepv</i>	<i>Inegoz</i>	<i>IVnegoz</i>	<i>Iuo</i>	<i>Itmpo</i>	<i>Itmpo2</i>
Nord	0,15	0,22	0,12	0,00	-0,19	-0,24
Centro	0,27	-0,04	0,06	-0,34	0,17	0,20
Sud e Isole	0,33	-0,12	0,08	0,21	-0,08	0,12
Italia	0,15	-0,20	-0,10	-0,33	-0,01	-0,01

Come si può notare, in nessun caso sono state ottenute correlazioni particolarmente forti. In alcune situazioni il coefficiente di correlazione risulta pressoché nullo, come si può osservare per i coefficienti di correlazione con gli scostamenti temporali per tutta l'Italia (*Itmpo* e *Itmpo2*). Questi primi risultati, se pur ottenuti a un livello di aggregazione provinciale, conducono a ipotizzare una sostanziale assenza di relazione tra presenza femminile nel tessuto produttivo italiano e rischio di corruzione. In maniera analoga, dalle analisi condotte a livello di macro-aree geografiche non sono emerse relazioni significative, probabilmente anche a causa del numero limitato di unità di osservazione per macro-area (47 province al Nord, 22 province al Centro e 36 province nel Sud e Isole). Per questa ragione, l'attenzione sarà rivolta esclusivamente ai risultati riscontrati su tutta l'Italia e sui due soli casi nei quali l'analisi di correlazione ha mostrato risultati significativi, ovvero quelli che riguardano l'indicatore sulle procedure non aperte (*Inegoz*) e l'indicatore di offerta singola (*Iuo*).

Per quanto riguarda il primo, osservando la figura 1 è possibile notare un'importante dispersione attorno alla linea di tendenza, una caratteristica che permette di osservare immediatamente che la relazione lineare tra tasso di femminilizzazione e rischio di corruzione non è particolarmente forte, sebbene significativa. Difatti, il coefficiente di correlazione è pari a -0,20: si tratta di una correlazione negativa tra le due variabili e pertanto segnala che, maggiore è la presenza di imprese femminili a livello di provincia (si ricorda che il valore massimo è 30,33% corrispondente alla provincia di Benevento), minore tende a essere l'incidenza media delle gare di appalto non aperte sul totale di quelle bandite, e quindi minori sono le possibilità di rischio corruttivo insite in queste procedure.

Fig. 1 – Grafico a dispersione tra tasso di femminilizzazione e Indicatore sul numero delle procedure non aperte (Inegoz)

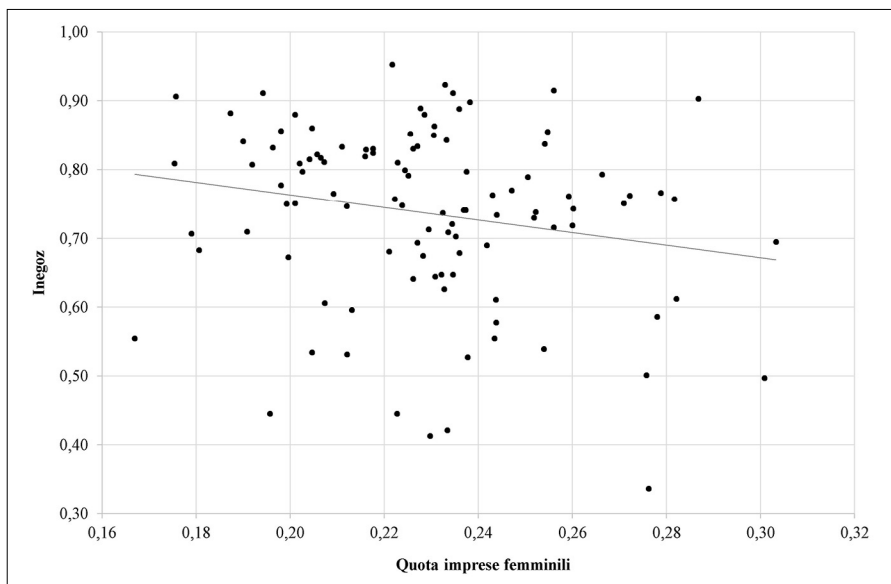
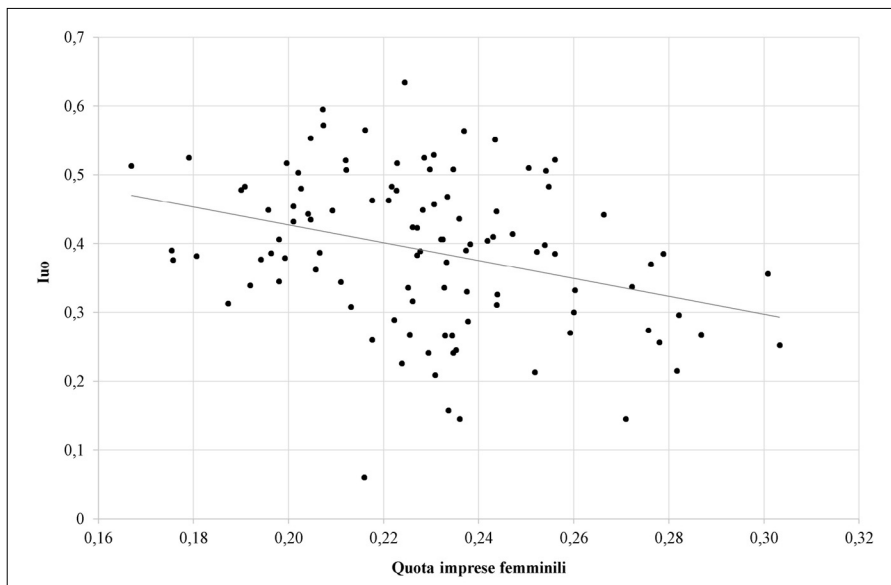


Fig. 2 – Grafico a dispersione tra tasso di femminilizzazione e Indicatore di offerta singola (Iuo)



Per quanto riguarda la correlazione tra Indicatore di offerta singola e tasso di femminilizzazione (figura 2), essa risulta essere la più forte registrata per tutta l'Italia, pari a -0,33. Si tratta anche in questo caso di una correlazione negativa, il che implica che, tendenzialmente, laddove è più bassa la presenza di imprese femminili, più alta è l'incidenza media del ricorso all'offerta singola e quindi il rischio di corruzione. Sebbene si tratti di un'analisi di contesto, questo risultato si allinea con uno studio di Fazekas e colleghi (Fazekas, Kazmina e Wachs, 2020), in cui si dimostra che gli appalti vinti da aziende con una maggioranza di donne manager hanno una probabilità del 2,3% in meno di ricevere un'offerta singola.

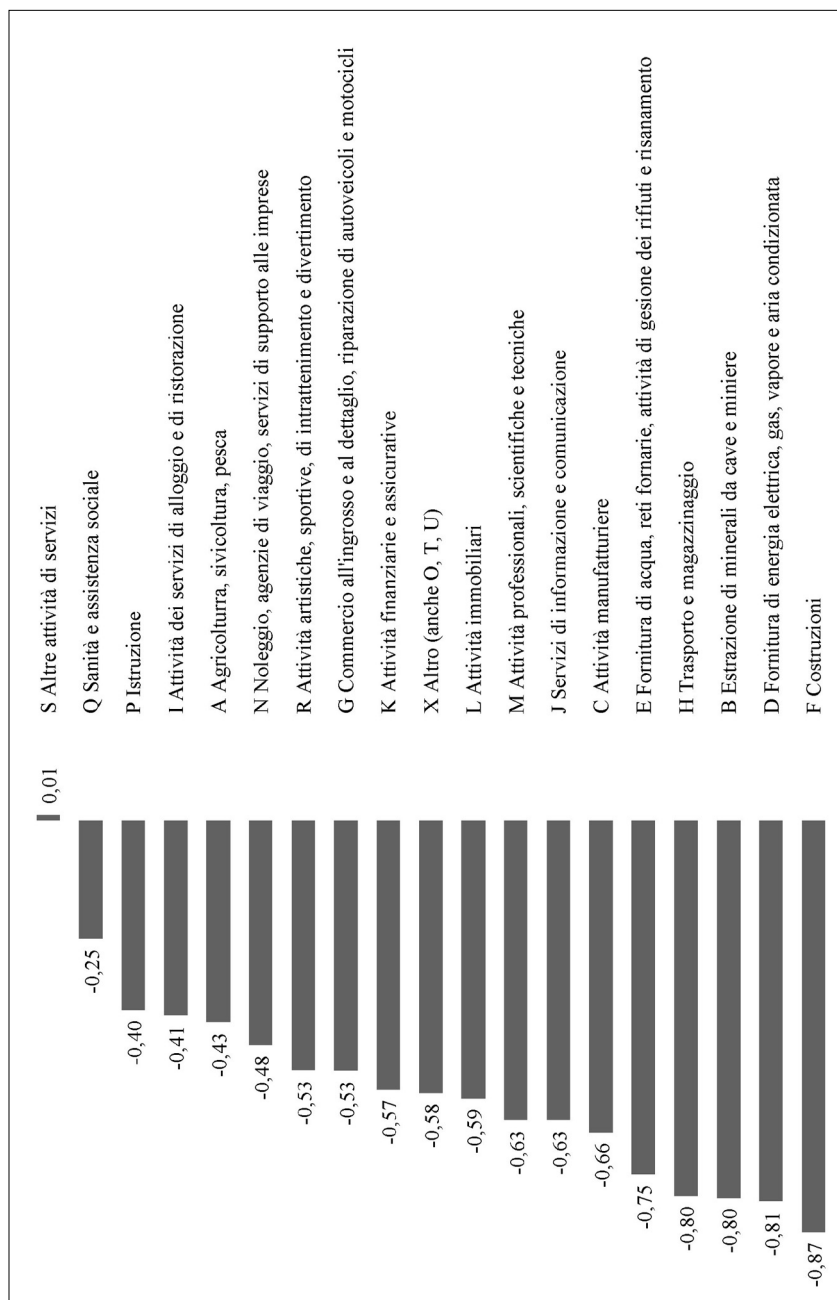
In definitiva, queste prime analisi mostrano come la relazione tra presenza femminile nel tessuto imprenditoriale provinciale e rischio di corruzione negli appalti sia generalmente flebile e di direzione incerta. Come visto infatti, le relazioni di segno negativo tra tasso di femminilizzazione e l'indicatore sulle procedure non aperte e l'indicatore di offerta singola suggeriscono che la maggiore presenza femminile è associata a un minor rischio di corruzione negli appalti a livello provinciale. Tuttavia, si tratta di una relazione di entità modesta e non confermata dall'analisi della relazione tra presenza femminile e gli altri indicatori di rischio considerati in quest'analisi.

7. Analisi per settori Ateco

Le analisi fin qui mostrate sono state replicate sfruttando la disponibilità dei dati disaggregati per settori Ateco. È stato quindi calcolato l'indicatore di "gap equità" (o il tasso di femminilizzazione) per ogni settore e calcolato il coefficiente di correlazione lineare con ciascuna delle *red flags* selezionate.

L'indicatore "gap equità" è stato calcolato per tutti i settori (figura 3). Tuttavia, il dato più interessante riguarda il settore S "Altre attività di servizi", l'unico nel quale si osserva una condizione di equità tra imprese femminili e maschili, con un lievissimo distacco a favore di quelle femminili ("gap equità" pari a 0,01). Il settore S comprende attività di organizzazioni associative, riparazione di computer e di beni per uso personale e per la casa, altre attività di servizi per la persona. È proprio da quest'ultima categoria che viene l'apporto più consistente, a sua volta contenente attività di lavanderia e pulitura di articoli tessili e pelliccia; servizi dei parrucchieri e di altri trattamenti estetici; servizi di pompe funebri e attività connesse; servizi dei centri per il benessere fisico; attività di servizi per la persona Nca (Non classificati in altre categorie).

Fig. 3 – Indicatore “gap equità” per settore Ateco



In questo settore, osservando i valori di “gap equità” registrati dalle singole province, è possibile notare la presenza di diversi valori vicini allo zero, che denotano una condizione di equità di genere. Tra le province più “virtuose” in questo senso si osservano Prato, Brindisi e Potenza. Il massimo divario a favore delle imprese maschili si registra nella provincia di Napoli (“gap equità” pari a -0,46), dove le femminili sono circa il 27%; all’estremo opposto, invece, si osserva la provincia di Aosta, che fa registrare un valore dell’indicatore “gap equità” pari a 0,33 (66% di imprese femminili). Quest’analisi relativa al solo settore S mostra quindi una differenza importante rispetto a quanto osservato nelle analisi aggregate per settore: in questo caso, infatti, è al Sud e Isole che appartiene il maggior numero di province nelle quali il divario è a sfavore delle imprese femminili.

Il caso del settore S ci pone di fronte all’evidente presenza di un importante caso di segregazione settoriale dell’imprenditoria femminile italiana, fenomeno di cui sarebbe senz’altro interessante indagare le cause. In questa sede, tuttavia, ci siamo limitati a calcolare le correlazioni tra il “tasso di femminilizzazione” e gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici, separatamente per ogni settore Ateco (tabella 3), come già effettuato nell’analisi aggregata.

Complessivamente, l’analisi mostra anche in questo caso relazioni deboli, in linea con quanto già osservato nel paragrafo 4 per le analisi non disaggregate per settore. L’altro dato che risulta da quest’ultima analisi è che gli unici valori significativi si osservano in corrispondenza di settori Ateco fortemente connotati in termini di proporzione di genere, ovvero, da una parte, i settori A “Agricoltura, silvicoltura e pesca” e B “Estrazione di minerali da cave e miniere”, dove lo squilibrio di genere a sfavore delle donne è marcato, e i due settori relativi ai servizi, ovvero il settore I “Attività dei servizi di alloggio e ristorazione” e S “Altre attività di servizi”, dove invece lo squilibrio di genere è tra i più contenuti in Italia.

Inoltre, la direzione delle relazioni significative osservate nelle analisi disaggregate per settori Ateco ricalca quella osservata a livello nazionale solo nel settore A “Agricoltura, silvicoltura e pesca”. Viceversa, nei settori I “Attività dei servizi di alloggio e ristorazione” e S “Altre attività di servizi” il verso della relazione è positivo, a indicare che nelle province nelle quali la quota di imprese femminili impegnate in questo settore è maggiore, è tendenzialmente maggiore anche il rischio di corruzione. In particolare, se ci limitiamo al settore S “Altre attività di servizi”, si può osservare come l’indicatore sull’offerta economicamente più vantaggiosa (*Ioepv*), l’indicatore sulla proporzione delle procedure non aperte (*Inegoz*) e quello sul valore delle procedure non aperte (*IVnegoz*) siano tutti associati positivamente all’indica-

tore “gap equità”; perciò, nelle province in cui la quota di imprese femminili impegnate in questo settore è maggiore, è tendenzialmente maggiore anche il ricorso alle procedure di appalto non aperte e aggiudicate col criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e dunque, i rischi di corruzione insiti in queste procedure di appalto.

Tab. 3 – Tasso di femminilizzazione (colonna%) per ogni settore Ateco, insieme ai coefficienti di correlazione lineare con ogni indicatore red flag di rischio corruttivo negli appalti pubblici

Settori	%	Ioepv	Inegoz	Ivnegoz	Iuo	Itmpo	Itmpo2
A Agricoltura, silvicoltura e pesca	28,7	0,13	-0,24	-0,10	-0,21	-0,07	0,00
B Estrazione di minerali da cave e miniere	10,0	0,07	0,20	0,08	-0,04	0,10	-0,02
C Attività manifatturiere	16,9	-0,05	0,01	-0,04	-0,04	0,12	-0,10
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	9,7	0,17	0,12	0,04	-0,05	0,12	0,05
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	12,5	-0,17	-0,02	-0,04	0,03	0,07	-0,02
F Costruzioni	6,3	-0,13	0,02	-0,09	0,10	0,16	0,26
G Commercio all’ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	23,7	-0,11	0,01	0,09	-0,04	-0,08	0,07
H Trasporto e magazzinaggio	10,2	-0,17	0,17	-0,11	0,05	0,14	0,13
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	29,4	0,25	0,25	0,23	-0,09	0,00	0,00
J Servizi di informazione e comunicazione	69,1	0,05	0,04	-0,06	0,01	-0,02	-0,04
K Attività finanziarie e assicurative	73,2	-0,05	0,01	-0,09	-0,04	0,08	0,08
L Attività immobiliari	20,5	-0,03	0,09	0,12	0,04	-0,08	0,06
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	18,3	-0,03	0,01	-0,16	-0,05	-0,06	-0,14
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	26,2	0,11	-0,07	-0,08	-0,10	-0,04	-0,02
P Istruzione	29,9	-0,01	-0,03	-0,02	-0,11	0,08	0,06
Q Sanità e assistenza sociale	37,5	0,04	-0,07	-0,06	-0,17	0,07	-0,03
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	23,5	0,05	0,19	-0,02	-0,10	0,11	0,08
S Altre attività di servizi	50,6	0,24	0,34	0,27	0,04	0,11	-0,33
X Altro	72,8	-0,05	-0,04	-0,05	-0,19	-0,04	-0,03
Tutti i settori	21,9	0,15	-0,20	-0,10	-0,33	-0,01	-0,01

Conclusioni

Le analisi presentate in questo lavoro hanno restituito l'immagine di un contesto nazionale, quello italiano, in cui ogni provincia, nessuna esclusa, presenta una disparità di genere importante, sempre a sfavore delle imprese femminili. Il tessuto imprenditoriale italiano presenta quindi un forte disequilibrio di genere, che appare un poco più accentuato tra le province del Nord Italia rispetto a quelle di Sud e Isole. Le ragioni del minor coinvolgimento delle donne nel mondo imprenditoriale sono senz'altro annesse alla sfera socio-culturale del Paese e a un processo di rafforzamento della presenza femminile in ambito economico, politico e culturale iniziato tardivamente – solo a partire dagli anni Ottanta – del quale uno dei catalizzatori più forti è stato senz'altro l'accesso delle donne a più elevati livelli di istruzione.

In linea con le aspettative, l'analisi della presenza femminile nel tessuto imprenditoriale, distinta per settori Ateco, ha mostrato come il tasso di femminilizzazione sia più alto nei settori considerati più tradizionali per le donne, come quelli dei servizi, sebbene il gap cominci a ridursi anche in alcuni di quei settori tecnici altamente specializzati tipicamente considerati frontiera maschile. Verrebbe dunque da chiedersi se questo cambiamento possa essere letto come il progressivo abbandono di quell'avversione al rischio che molti studiosi continuano a considerare come la giustificazione principale dietro una minore propensione alla corruzione da parte delle donne. La lettura che ci pare più credibile è che le donne non siano meno avverse al rischio per motivi biologici o ancestrali, ma perché per molto tempo il loro ruolo è stato marginalizzato e marginale.

Individuare e riconoscere gli ostacoli e i limiti d'accesso al mondo del fare impresa e degli appalti pubblici ancor presenti per le donne è un importante passo verso il riconoscimento dell'autodeterminazione femminile. Non solo. L'aspettativa, corroborata da alcuni studi di settore, è che una società più equa, tanto in una prospettiva di genere quanto intersezionale, condurrebbe all'introduzione di quelle buone pratiche personali e sociali che creerebbero un *humus* sfavorevole alla corruzione. L'immagine che si vuole rimandare è quella di un circolo virtuoso dove un maggiore rispetto per tutti i diritti umani, e quindi civili, sociali e politici, ridurrebbe gli spazi vitali per gli atti corruttivi, e allo stesso tempo, una minore corruzione ridurrebbe gli ostacoli allo sviluppo socio-economico di un Paese.

È questa la tesi che ha guidato la nostra ricerca. Dai risultati delle analisi presentate non è emersa tuttavia una relazione forte tra presenza femminile nel tessuto imprenditoriale e rischio di corruzione a livello locale. Complessivamente, l'analisi della correlazione tra indicatori *red flag* di rischio corruttivo

nelle province considerate e l'indicatore "gap equità", ivi incluse quelle disaggregate per settori Ateco, ha infatti mostrato correlazioni deboli sia in senso positivo – talché una maggiore presenza femminile nel tessuto imprenditoriale provinciale sarebbe associata a un maggior rischio di corruzione – quanto in senso negativo – talché una maggiore presenza femminile nel tessuto imprenditoriale provinciale sarebbe associata a un minor rischio di corruzione.

L'assenza di una relazione significativa tra presenza femminile nell'imprenditoria locale e rischio di corruzione è, essa stessa, un risultato del nostro studio sulla cui interpretazione, tuttavia, è necessaria cautela, per diversi ordini di motivi. In primo luogo, l'analisi aggregata a livello provinciale può nascondere e semplificare diverse specificità – nei gradi di partecipazione imprenditoriale femminile e di rischio di corruzione – a livelli di analisi più sottili, quale quello comunale. Non è quindi opportuno, né corretto, estendere questi risultati a livelli di analisi diversi da quelli qui considerati. Le analisi riportate inoltre sono semplici analisi di correlazione; da questi risultati non è quindi possibile ricavare nessi di causa-effetto tra condizione femminile nell'imprenditoria locale e rischio di corruzione. Infine, le nostre analisi scontano un limite importante nella mancata disponibilità di dati puntuali di genere a livello di singole aziende. Infatti, i dati puntuali sulle singole aziende, compresi quelli di genere, non sono pubblici, ma detenuti da Infocamere che li rilascia solo a seguito della stipula di un contratto con gli enti, pubblici e privati, interessati ai dati. Non è stato quindi possibile collegare tramite sistemi statistici di *data matching* la Banca dati nazionale dei contratti pubblici ai dati puntuali di genere relativi alla struttura gestionale delle aziende aggiudicatarie di (e partecipanti al) processo di contrattazione pubblica.

Bibliografia

- Bauhr M., Charron N., Wängnerud L. (2018), "Exclusion or interests? Why females in elected office reduce petty and grand corruption", *European Journal of Political Research*, 58, 4, pp. 1043-1065.
- Eige (2017), *Gender Equality Index 2017: Methodological Report*, <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2017-methodological-report><https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2017-methodological-report> (consultato il 30/9/2022).
- Fazekas M. (2019), *Single bidding and non-competitive tendering procedures in EU Co-funded Projects*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2019/single-bidding-and-non-competitive-tendering (consultato il 30/9/2022).

- Fazekas M., Kazmina Y., Wachs J. (2020), *Gender in European public procurement: extent, distribution, and impacts*, <https://www.govtransparency.eu/gender-in-european-public-procurement-extent-distribution-and-impacts/> (consultato il 30/9/2022).
- Fazekas M., Tóth I.J., King L.P. (2016), “An objective corruption risk index using public procurement data”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22, 3, pp. 369-397.
- Gnaldi M. (2018), “Indicatori di corruzione e nuovi indicatori di prevenzione della corruzione”, in M. Gnaldi, B. Ponti (a cura di), *Misurare la corruzione oggi: obiettivi, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano.
- Seppänen M., Virtanen P. (2008), *Corruption, poverty and gender: with case studies of Nicaragua and Tanzania*, https://um.fi/documents/35732/48132/corruption_poverty_and_gender.pdf/7b4c4421-f941-29ce-c827-8f989195b121?t=1560457442388 (consultato il 30/9/2022).
- Swamy A., Knack S., Lee Y., Azfar O. (2000), *Gender and Corruption*, *World Bank Working Paper Series*, 232, Iris Center, University of Maryland.
- Sung H. (2003), “Fairer sex or fairer system? Gender and corruption revisited”, *Social Forces*, 82, 2, pp. 705-725.
- Titl V. (2021), *The One and Only: single bidding in public procurement*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954295 (consultato il 30/9/2022).
- Transparency International (2004), *Global Corruption Report 2004: Special Focus: Political Corruption*, https://images.transparencycdn.org/images/2004_GCR_PoliticalCorruption_EN.pdf (consultato il 30/9/2022).
- Transparency International (2020), *Breaking the silence around sextortion. The links between power, sex and corruption*, https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_BreakingSilenceAroundSextortion_English.pdf (consultato il 30/9/2022).

Gender matters.

*La rappresentazione di due magistrati
nella stampa italiana:*

*Ilda Boccassini e Raimondo Mesiano**

di Giuseppina Bonerba, Sofia Verza

Introduzione

L'ottica di genere fa emergere alcuni elementi importanti in merito al contrasto alla corruzione. I dati forniscono un'acquisizione consolidata: dove ci sono più donne in posizioni apicali il livello di corruzione è più basso (Dollar, 2001). Tuttavia, mentre la relazione è chiaramente rilevata, le cause che la producono sono ancora oggetto di indagine e di dibattito. Se in un primo momento si tendeva a pensare che fosse l'approccio femminile nell'interpretazione dei ruoli di responsabilità – meno competitivo e più orientato alla tutela e alla cura rispetto a quello maschile – a generare comportamenti non corruttivi, oggi molti studi tendono a sostenere che sia un contesto più sano a permettere un maggiore accesso delle donne a ruoli apicali (Sung, 2003). Il *fairer system* – ovvero un contesto economico, sociale e culturale sensibile alle differenze di genere, che favorisca le pari opportunità e sia attento a non discriminare e a non diffondere stereotipi – appare dunque come un elemento fondamentale nella lotta alla corruzione.

Questo approccio evidenzia l'importanza dei media nella costruzione di un *fairer system* poiché, se in linea generale è ben noto che le rappresentazioni dei fenomeni sociali offerte dai media contribuiscono alla costruzione della realtà sociale (Berger e Luckmann, 1966; Silverstone, 1999), questo è ancor più vero nel caso delle pratiche corruttive. Infatti la misurazione e le analisi della corruzione non sono basate sulla conoscenza diretta del fenomeno – per sua natura particolarmente sfuggente – ma su dati relativi alla sua percezione (Gnaldi e Ponti, 2018). Le indagini ci dicono che l'opinione dei

* Questo contributo è un prodotto di ricerca del progetto Miur Prin 2017 – 2017CrIz3f: *PolitiCanti. The Politicisation of Corruption and Anticorruption Strategies in Italy.*

cittadini in merito è basata su un'esperienza mediata, sulle notizie che hanno a riguardo, per questo è importante studiare come queste notizie vengono selezionate, confezionate e offerte al pubblico.

La ricerca sulla copertura giornalistica della corruzione ha evidenziato risultati molto interessanti (Mancini e Mazzoni, 2016; Mazzoni, Stanziano e Recchi, 2017; Mancini, 2018), tuttavia questi studi non contemplano un'ottica di genere mentre, per quanto detto sopra, appare di particolare interesse rilevare se il racconto dei media favorisca la costruzione di un *fairer system* o se invece concorra a riprodurre stereotipi e dissimmetrie di genere, alimentando così un contesto culturale favorevole per le pratiche corruttive.

Pertanto obiettivo del presente lavoro è dare un contributo per colmare questa lacuna attraverso l'analisi di due casi notevoli, ovvero la rappresentazione offerta dai principali quotidiani italiani di due noti magistrati impegnati nella lotta alla corruzione: Ilda Boccassini e Raimondo Mesiano. L'analisi degli articoli che li riguardano sarà volta in particolare a indagare se, nel racconto elaborato dai media, si rilevino differenze dovute al genere e, se sì, quali considerazioni se ne possono trarre.

1. Il corpus e il metodo

Per confrontare il modo in cui sono stati rappresentati i magistrati Raimondo Mesiano e Ilda Boccassini sono stati analizzati 853 articoli pubblicati da quattro quotidiani italiani: *la Repubblica*, *il Corriere della Sera*, *La Stampa*, *il Giornale*. I due periodi in analisi, 2009 e 2010 per Mesiano e 2011 per Boccassini, corrispondono all'esplosione di casi da loro seguiti, ovvero la "sentenza Fininvest" e il "caso Ruby". Le due vicende hanno avuto grande attenzione da parte dei media poiché hanno visto coinvolto l'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi.

La metodologia utilizzata per l'analisi dei testi si colloca nel campo dell'analisi critica del discorso (Fairclough, 1992; Lindekilde, 2014), un approccio particolarmente attento alle dinamiche di potere e alle asimmetrie generate dalla narrazione, e che prevede l'uso di una pluralità di metodi d'analisi. In particolare il presente studio si focalizza sull'individuazione dei frame presenti negli articoli, allo scopo di evidenziare le strategie discorsive su cui è stata fondata la rappresentazione dei due magistrati.

Il concetto di frame, per quanto ampiamente usato nell'analisi del discorso, non è definito in maniera univoca in letteratura, anzi la sua definizione resta sfumata e talvolta problematica (Entman, 1993). In questa ricerca si seguono le definizioni e l'uso analitico dei seguenti autori:

- l’approccio di Benson (2013), particolarmente efficace per mostrare come nell’arena mediale vengano prodotti diversi frame su un determinato tema e emergano delle visioni dominanti in base a una serie di fattori, non ultimo i soggetti produttori del messaggio;
- la teoria di Lakoff e Johnson (1980) i quali non soltanto evidenziano come l’attività di framing derivi dall’inquadramento del fenomeno mediante una più ampia metafora¹, ma ricordano anche come nel discorso i diversi frame siano organizzati secondo una gerarchia decisa dall’autore, o anche dal fruitore (cfr. Hall, 1991), del messaggio;
- l’idea di *frame package*: “Each reconstructed frame is presented by a frame package; that is, by an integrated structure of framing devices and a logical chain of reasoning devices that demonstrates how the frame functions to represent a certain issue” (Van Gorp, 2010, p. 88). Secondo l’idea di Van Gorp la ricostruzione dei frame consiste nell’individuare non solo tutti i meccanismi discorsivi espliciti, quali affermazioni, metafore, tempi verbali ecc., ma anche le presupposizioni, ovvero i meccanismi impliciti quali ragionamenti, temi, posizionamento su una determinata issue, che concorrono a costruire il frame e indirizzano il destinatario del messaggio verso l’interpretazione desiderata dall’emittente.

Van Gorp sottolinea inoltre l’utilità di un approccio induttivo, che reperisca nel testo tutti gli indicatori discorsivi, impliciti ed espliciti, che concorrono a costruire un frame. Per questo motivo abbiamo scelto, nella presente ricerca, di non ricercare *ex ante* nei testi stereotipi (che pure emergeranno), o altri elementi già evidenziati negli studi sulle rappresentazioni di genere, ma di studiare gli articoli e la loro organizzazione discorsiva in modo da registrare ciò che emerge in riferimento alla rappresentazione dei due magistrati.

Nelle pagine che seguono verranno pertanto evidenziati i *frame package* organizzati per costruire i “personaggi” Ilda Boccassini e Raimondo Mesiano nel racconto delle storie che li vedono coinvolti, e si cercherà di capire se la dimensione di genere entra in gioco, ed eventualmente in che modo, nella loro rappresentazione pubblica.

2. Il caso Raimondo Mesiano

Il giudice Raimondo Mesiano diventa un personaggio pubblico nel 2009, quando entra nella pluriennale vicenda chiamata “Lodo Mondadori”: uno

¹ Con il termine *metafora* gli autori non intendono indicare un ornamento del discorso ma uno strumento cognitivo fondamentale per la costruzione del senso.

scontro giudiziario-finanziario tra gli imprenditori Silvio Berlusconi e Carlo De Benedetti per il possesso della Arnoldo Mondadori Editore. Dopo scontri legali iniziati nel 1990 per stabilire chi avesse diritto alla maggioranza delle azioni, Silvio Berlusconi vince in appello nel 1991. Però la magistratura comincia a indagare sulla sentenza, sospettando che i giudici che la emisero fossero stati corrotti e avessero incassato tangenti. Sospetti confermati da condanne in Cassazione, nel 2007. Nel 2009 si giunge a sentenza anche nel contenzioso civile, riguardante il danno economico causato a De Benedetti per il fatto che i precedenti accordi fossero stati viziati da corruzione. Il 3 ottobre 2009 viene emessa la condanna di primo grado: la Fininvest di Berlusconi deve risarcire circa 750 milioni di euro alla Cir di De Benedetti per danno patrimoniale da perdita di opportunità dovuta a un giudizio non imparziale. Il giudice che la firma è Raimondo Mesiano e, nel giro di pochi giorni, diventa un personaggio mediatico.

Quale narrazione hanno elaborato i principali quotidiani italiani rispetto a questa vicenda e quale ruolo hanno assegnato al giudice Raimondo Mesiano?

Per rispondere a questa domanda abbiamo analizzato un *corpus* di 180 articoli pubblicati da *il Giornale* (58 articoli), *Corriere della Sera* (56 articoli), *la Repubblica* (45 articoli) e *La Stampa* (21 articoli) nel 2009 e 2010. Il *corpus* è stato raccolto con il database Factiva utilizzando la parola chiave “Raimondo Mesiano”.

2.1. La narrazione de il Giornale: il frame del “teorema politico” e il giudice “incompetente” e “stravagante”

La condanna alla maximulta è una notizia che fa grande scalpore. *il Giornale* titola: “Attacco al premier. L’ufficio con il cuore a sinistra avaro con le vittime e generoso con l’ingegnere. Ecco la sezione che ha condannato Fininvest a versare 750 milioni. Il presidente è una donna, soprannominata la Gandus del civile” (*il Giornale*, 6 ottobre 2009). Il titolo sintetizza efficacemente la strategia di comunicazione elaborata dal quotidiano: si tratterebbe di un ennesimo episodio della persecuzione messa in atto da tempo dalle “toghe rosse”, persecuzione definita anche “teorema politico”. È una tesi ricorrente nelle pagine de *il Giornale*, secondo cui “la sinistra”, non riuscendo a battere Berlusconi nelle elezioni, tenterebbe di rovesciarlo usando il potere dei magistrati. A dimostrazione di questa tesi si mette in scena una storia popolata dai personaggi protagonisti della persecuzione giudiziaria. Nell’articolo la narrazione si muove dentro l’intera decima sezione del tribunale di Milano, nota per avere “il cuore a sinistra”, e cita dapprima la sua presiden-

te, facendo immediatamente slittare la sua immagine in quella di un'altra magistrata, Nicoletta Gandus, già consegnata ai lettori come persecutrice di Berlusconi in una vicenda precedente, infatti era stata ricusata nel processo Mills in quanto "avversario politico".

Il racconto prosegue mettendo in scena Raimondo Mesiano, componente della decima sezione oltre che estensore della sentenza, e sviluppa la traccia sintetizzata dal titolo: Mesiano è un giudice avaro con i poveri e generoso con De Benedetti. Per sostenere questa tesi si ricorre a casi riguardanti bambine e disabili, su cui l'articolaista raccoglie testimonianze, anche se poi da queste testimonianze non è proprio chiaro se si stia parlando di Mesiano o di altri magistrati: "Una bambina [...] cade in una grata mal chiusa mentre cammina sul marciapiede in un comune dell'hinterland e i suoi genitori fanno causa al Comune. La decima boccia l'istanza e addirittura condanna la sfortunata famiglia a pagare tutte le spese. In un altro caso in cui era in ballo un risarcimento importante ho portato di persona il cliente in carrozzella. Ma i giudici hanno detto che senza perizia non ci sarebbe stato alcun indennizzo anche se il poveretto era in aula, sotto i loro occhi" (*il Giornale*, 6 ottobre 2009).

Nonostante il riferimento a tutta la decima sezione, in questa rappresentazione della persecuzione giudiziaria Raimondo Mesiano diventa subito il personaggio protagonista e *il Giornale* ne confeziona un ritratto, diffuso in numerosi articoli, caratterizzato da incompetenza e inaffidabilità, qualità veicolate attraverso tre argomentazioni specifiche: il giudice sarebbe poco esperto rispetto ai fatti in causa; apparterrebbe alla categoria delle "toghe rosse" e infine, si tratterebbe di un personaggio "strano", "stravagante".

È su questa ultima caratteristica che *il Giornale* si focalizza maggiormente per delegittimare il magistrato: "tra gli avvocati civilisti di Milano è noto per la sua statura fuori dal comune, per i suoi maglioni non sempre impeccabili, per la sua abitudine di fumare disinvoltamente durante le udienze e per la sua capacità di trangugiare – sempre durante le udienze – quantità straordinarie di acqua minerale frizzante" (*il Giornale*, 6 ottobre 2009). Dettagli che stupisce veder riportati come se fossero di pubblico interesse, ma su cui *il Giornale* focalizza intensamente l'attenzione.

L'elaborazione di questo ritratto non si ferma alla carta stampata, infatti il 15 ottobre un programma delle reti Mediaset, *Mattino Cinque*, manda in onda un filmato che riprende di nascosto Mesiano e lo espone al pubblico ludibrio per banali comportamenti quotidiani: aspettare di entrare dal barbiere, fumare seduto su una panchina, indossare dei calzini color turchese. Come si vedrà nelle pagine successive, questo servizio provoca una forte ondata di sdegno e di solidarietà nei media, nelle istituzioni e nell'opinione pubblica. *il Giornale*, al contrario, cerca di minimizzare l'accaduto e propone argo-

mentazioni che vedono sempre Berlusconi nel ruolo di vittima: “Il Csm ha protetto il colore dei calzini del dottor Mesiano ma nessuno si è nemmeno posto il problema della difesa dell’intimità, violata con inaudita violenza, del Presidente del Consiglio”. “Quello non è giornalismo, secondo me” dice invece Renato Brunetta, esprimendo solidarietà al magistrato milanese e distinguendosi da tante altre voci del PdL (Popolo della Libertà). Poi subito contrattacca: “Però *L’Espresso* ha pubblicato foto e indirizzi delle mie case, e di solidarietà io non ne ho ricevuta. Credo siano forme di intimidazione, da qualsiasi parte vengano” (*il Giornale*, 18 ottobre 2009). Anche il “teorema politico” riemerge: sempre il 18 ottobre si sostiene che l’Associazione nazionale magistrati lanci una campagna a sostegno di Mesiano con il fine ultimo di contestare e impedire le riforme giudiziarie proposte dal centro-destra. Secondo *il Giornale* il giudice diviene un “martire”, “santificato” dai magistrati e dagli oppositori di Berlusconi, “un’icona”: attorno a questo concetto vengono costruiti articoli molto personalizzati, che non riportano fatti ma seguono uno stile estremamente commentaristico.

In altri termini la narrazione de *il Giornale* scrive un ennesimo episodio di quella che è stata definita come “costruzione del nemico di Berlusconi” (Ciaglia e Mazzoni, 2015). In un’indagine sull’attività dei media legati alla famiglia Berlusconi gli autori rilevano una sistematica attività di costruzione del nemico sottolineando come: “Paradoxically, almost all of il Cavaliere’s sworn enemies stand outside of the politico-institutional spectrum. More specifically, the enemies that *Chi* identifies are magistrates, such as Ilda Boccassini, or journalists, such as Michele Santoro” (Ciaglia e Mazzoni, 2015, p. 823).

2.2. La narrazione del Corriere della Sera, di la Repubblica e de La Stampa: i frame della “tutela” e della “solidarietà” al giudice competente e perseguitato

Completamente diversa la rappresentazione del giudice Raimondo Mesiano offerta dalle altre testate in analisi. Il *Corriere della Sera* è il quotidiano che, tra le tre, dedica il maggior numero di articoli alla sentenza. A partire dal 4 ottobre 2009 riserva ampio spazio alla notizia, ricostruendo gli antefatti ed evidenziando che, nelle motivazioni della sentenza gioca un ruolo importante la corruzione del giudice Metta nel processo sul lodo Mondadori: “Depositare le motivazioni del giudice sulla vicenda Mondadori. Dalla corruzione al lodo” (*Corriere della Sera*, 6 ottobre 2009). In questo modo la vicenda viene collocata anche nel campo semantico della giustizia che si affianca a quello della lotta politica.

Il *Corriere della Sera* è anche la testata che offre maggiore spazio al profilo del giudice Raimondo Mesiano e ne elabora prontamente un ritratto alternativo a quello elaborato da *il Giornale*. Questo il titolo: “Mesiano, il giudice poliglotta che ama gli studi su Marx. Magistrato da 30 anni ha lavorato anche nel penale” (*Corriere della Sera*, 7 ottobre 2009). L’articolo inizia spiegando che il giudice è finito sotto i riflettori per caso, poiché la pratica gli è stata assegnata con una procedura automatizzata, come avviene per tutti i giudici della sua sezione. Appare evidente che questa precisazione è una risposta indiretta al frame del “teorema politico” elaborato da *il Giornale*.

La narrazione prosegue con l’immagine del magistrato che sale in autobus, assediato dai reporter, ai quali egli avrebbe indirizzato soltanto un laconico e cortese “Buon lavoro!”. Dopo questa presentazione positiva – uso dei mezzi pubblici, risposta educata – continua:

L’aiuta, forse, non essere una star ma neanche un peone nel microcosmo del foro milanese, che gli riconosce tanto alcune singolarità caratteriali quanto la padronanza di tre lingue (tedesco, inglese, francese) e una cultura umanistica nutrita da viaggi in Germania (è un appassionato di studi filosofici su Marx) e soggiorni a Londra con borse di studio presso istituti di diritto internazionale. In magistratura da 30 anni, da 10 consigliere di Cassazione, prima di passare al civile ha avuto variegate esperienze nel penale: giudice istruttore col vecchio codice, poi consigliere di Corte d’appello a Reggio Calabria, quindi a Milano giudice alla III sezione del Tribunale, dove con Angelo Mambriani è nella terna collegiale presieduta da Italo Ghitti (l’ex gip di Mani pulite) che dopo 3 anni di processo smonta un’indagine di ‘ndrangheta della Procura e assolve gli imprenditori indiziati d’essere prestanome di boss nella titolarità di garage e bar attorno al Tribunale (*Corriere della Sera*, 7 ottobre 2009).

Il ritratto tracciato nell’articolo è una chiara presa di posizione a difesa del giudice; le “singolarità caratteriali” su cui *il Giornale* e *Mattino Cinque* costruiscono il discredito vengono subito neutralizzate come del tutto secondarie rispetto a qualità e competenze ben più significative. A questo proposito l’articolo non trascurava di menzionare anche un successo professionale che aveva fatto un certo scalpore, successo dovuto alla sagacia e accuratezza del magistrato nell’esercizio delle sue funzioni:

I casi della vita sono tali per cui magari tra quelli che oggi lo bersagliano c’è chi all’epoca lodava il collegio che in un’intercettazione ambientale aveva colto l’errore tra coca e roca a proposito d’una marmitta rotta di una moto anziché di droga, o che nella frase iddu è o’ pinnulo (“frase di sicura suggestione intesa forse con troppa inventiva interpretativa come egli è il prestanome”) aveva compreso iddi ‘o vinnuno, cioè essi lo vendono, detto di un negozio da rilevare (*Corriere della Sera*, 7 ottobre 2009).

Abbiamo citato con una certa ampiezza questo profilo di Mesiano perché resta il più dettagliato, all'interno del *corpus* analizzato, e verrà ripreso da *la Repubblica* e da *La Stampa*. È un ritratto che verte sull'esperienza e sulla competenza del magistrato, sulla sua abilità nelle indagini, sul suo valore intellettuale.

I tre quotidiani elaborano una chiara contro-narrazione rispetto a quanto scritto da *il Giornale*. È una contronarrazione costruita sulla persona di Mesiano e ne offre un ritratto alternativo: Mesiano è uno studioso poliglotta, dunque un intellettuale con un approccio critico e consapevole – non un giudice politicizzato – ed è stimato da tutti nel foro milanese.

Anche la reazione al filmato di *Mattino Cinque* è totalmente diversa rispetto a quella de *il Giornale*. Quello che viene definito “il pedinamento” di *Mattino Cinque* fa scattare il frame della “solidarietà”, che vede in campo attori appartenenti alle più alte cariche dello Stato: interviene lo stesso Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano a condannare la persecuzione messa in atto contro il magistrato.

Molti giornalisti prendono posizioni decise: su *La Stampa*, per esempio, si legge: “La cosa peggiore – quella che mette i brividi – è il pedinamento, lo spionaggio, la violazione della privacy, quindi la messa alla pubblica gogna, il sottinteso avvertimento ‘guarda che ti controlliamo’. Ne avevamo già viste tante, da una parte e dall'altra. Ma che un giudice autore di una sentenza sgradita (e magari sbagliata: non è questo il punto) potesse essere seguito e filmato di nascosto, è una cosa che avevamo visto solo al cinema” (*La Stampa*, 17 ottobre 2009).

Agli articoli che esprimono solidarietà e sdegno si aggiungono quelli che riportano la cronaca di manifestazioni ed eventi a favore del giudice. L'Associazione magistrati indice per il 29 ottobre assemblee delle toghe in ogni città a sostegno di Mesiano: sono già in 1200 ad aver firmato un appello. Anche gli Ordini dei giornalisti di molte regioni si mobilitano tanto che, il 15 marzo 2010, Claudio Brachino, direttore di *Mattino Cinque*, sarà sospeso dall'Ordine dei giornalisti della Lombardia proprio a causa del servizio su Mesiano.

In questa generale mobilitazione non manca l'elaborazione di simboli condivisi, di carattere sia visivo sia verbale. Si diffonde l'espressione “trattamento Mesiano” per indicare la macchina del fango che l'ha colpito, e nasce anche il “movimento dei calzini turchesi”, lanciato dall'allora segretario del PD Dario Franceschini che, dai social, invita tutti a indossare calze di questo colore – ritenute indizio di “stravaganza” dal servizio di *Mattino Cinque* – in segno di protesta e solidarietà. Il simbolo ha sempre una sua efficacia e produce coinvolgimento e dibattito, anche tra avversari politici. Per il portavoce PdL Daniele Capezzone questa mobilitazione dei “calzini turchesi” è solo una

“misera rappresentazione” e si chiede, tra l’ironico e il sarcastico: “a quando il lancio del look Boccassini?” (*la Repubblica*, 19 ottobre 2009).

Al di là dell’opinione di Capezzone la domanda che ha posto ci interessa molto, per due motivi: il primo è che manifesta la consapevolezza, diffusa persino tra i sostenitori di Berlusconi, del fatto che anche la magistrata Ilda Boccassini sia oggetto del “trattamento Mesiano”². Il secondo motivo è che, nonostante questa consapevolezza, non ci sarà nessun “look Boccassini”, e nessuna contronarrazione verrà elaborata nei confronti della giudice, come vedremo nelle pagine che seguono.

3. Il caso Ilda Boccassini

Ilda Boccassini inizia il suo servizio in magistratura nel 1979 e lo conclude nel dicembre 2019 per raggiunta età pensionabile. Tra i momenti più celebri della sua attività ricordiamo la “Duomo connection”, inchiesta sulle attività della mafia a Milano; l’indagine sull’omicidio dei giudici Falcone e Borsellino; l’indagine “Mani pulite”, in cui assume l’incarico a seguito delle dimissioni di Di Pietro nel 1994 e l’indagine svolta nel periodo qui analizzato, il 2011, sul “caso Ruby”, che ha visto imputato Silvio Berlusconi insieme ad altri noti personaggi.

Infatti nel 2011 Berlusconi è indagato per la vicenda che inizia nel maggio 2010 quando Karima el-Mahroug, alle cronache conosciuta come “Ruby”, è accompagnata presso la Questura di Milano in quanto sospettata di furto ma, a seguito di un intervento di Silvio Berlusconi – allora Presidente del Consiglio dei Ministri – viene subito rilasciata, e affidata alla consigliera regionale di Forza Italia Nicole Minetti. Proprio sulla legittimità di questo intervento del Premier indagò la Procura di Milano, ipotizzando che potesse aver abusato della sua carica di Presidente del Consiglio al fine di coprire il reato di prostituzione minorile. Dall’inchiesta sarebbe infatti emerso che nella sua residenza di Arcore si sarebbero svolti in più occasioni dei “festini a luci rosse”, cui avrebbero partecipato diverse ragazze, tra le quali la stessa consigliera regionale Nicole Minetti e l’allora minorenne Ruby, che avrebbero fornito prestazioni sessuali in cambio di denaro e favori.

A seguito delle indagini il 14 gennaio 2011 il pool di magistrati composto da Ilda Boccassini, Pietro Forno e Antonio Sangermano recapita a Silvio Ber-

² Segnaliamo che anche nel saggio di Ciaglia e Mazzoni (2015) si analizza un episodio di “pedinamento” molto simile, avvenuto ai danni della magistrata nel 2012 a opera del settimanale *Chi*.

lusconi un invito a comparire che viene rifiutato sdegnosamente. In seguito a ciò i PM chiedono il processo con rito immediato e il 15 febbraio 2011 Silvio Berlusconi è rinviato a giudizio per concussione e prostituzione minorile.

Anche in questo caso la domanda di ricerca è: quale narrazione hanno elaborato i principali quotidiani italiani rispetto a questa vicenda e quale ruolo hanno assegnato alla magistrata Ilda Boccassini?

Per rispondere a questa domanda abbiamo analizzato un *corpus* di 259 articoli pubblicati da *il Giornale*, 136 pubblicati dal *Corriere della Sera*, 209 da *la Repubblica* e 69 da *La Stampa* tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2011. Il *corpus* è stato raccolto con il database Factiva utilizzando le parole chiave “Boccassini”³.

3.1. La narrazione de il Giornale: il frame del “teorema politico” e la “persecutrice” Ilda Boccassini

Coerente con la visione politica che offre ai propri lettori, anche in questo caso *il Giornale* racconta il “caso Ruby” incorniciandolo nel frame del “teorema politico”, ovvero della persecuzione di cui Berlusconi sarebbe vittima da parte delle “toghe rosse”. Questa chiave interpretativa viene comunicata attraverso una narrazione che ricorre allo schema narrativo classico dell’eroe perseguitato, in cui Berlusconi gioca il ruolo della vittima mentre a Ilda Boccassini viene assegnato il ruolo del carnefice.

Il linguaggio usato è molto concreto, fa leva sull’emotività piuttosto che sulla razionalità, e mira a suscitare sentimenti di approvazione o di avversione rispetto agli attori messi in campo piuttosto che rispetto ai fatti di cui si tratta. Tra i magistrati che lavorano sul caso (i PM Pietro Forno e Antonio Sangermano, nonché il Procuratore della Repubblica Edmondo Bruti Liberati, capo delle indagini) Ilda Boccassini viene prescelta per impersonare il ruolo narrativo di “toga rossa”. Costantemente presa di mira è descritta come: incompetente, emotivamente instabile, egocentrica e malata di protagonismo, persecutrice e odiatrice di Silvio Berlusconi, persona di dubbia moralità, spiona, amica della sinistra.

Si noterà che le due prime caratteristiche fanno riferimento a pregiudizi di genere molto diffusi: l’incompetenza delle donne in settori considerati maschili e l’instabilità emotiva sono stereotipi di genere solidamente radicati. Non mancano peraltro i riferimenti all’aspetto fisico – molto più frequenti

³ Per la rappresentazione di Ilda Boccassini sulla stampa italiana vedi anche Bonerba e Verza (2022).

quando si parla di donne rispetto a quando si parla di uomini – coniugati ai pregiudizi legati all'età, per cui Ilda Boccassini viene definita “magistrato avvizzito” dai “capelli tinti”.

La narrazione che *il Giornale* ha portato avanti con particolare intensità fino al rinvio a giudizio di Berlusconi il 15 febbraio 2011, e che resta identica in tutto gli articoli analizzati, è una strategia comunicativa volta a costruire il lettore (Salmon, 2007; Eco, 1979) – cioè a dotarlo di quelle competenze necessarie a cooperare nel mondo narrativo proposto dell'enunciatore – nella fattispecie a inquadrare il “caso Ruby” attraverso il frame del “teorema politico”. In particolare, un tempestivo articolo del direttore de *il Giornale* Alessandro Sallusti detta la trama dello storytelling da divulgare: “L'agguato: magistrati in soccorso della sinistra. La Boccassini spia gli ospiti di Arcore e riapre il “caso Ruby”: Berlusconi accusato di favoreggiamento della prostituzione per delle chiacchiere intercettate” (*il Giornale*, 15 gennaio 2011).

Si noterà l'abile slittamento semantico da “magistrati” a “La Boccassini spia”. Il termine “magistrati”, che suggerisce una funzione e non designa persone specifiche, viene illustrato con un'immagine ben precisa, la nota magistrata che “spia”, dunque compie un'azione indegna che la qualifica immediatamente in modo negativo.

L'incipit dell'articolo continua: “Non è un tentato golpe ma poco ci manca. L'agguato teso ieri dalla procura di Milano al Presidente del Consiglio”.

La litote iniziale è usata abilmente per introdurre il “teorema della giustizia politicizzata” e la narrazione diventa via via più figurativa e accattivante⁴. Sallusti prosegue: “C'è una ragazza, Ruby, salita due mesi fa alla ribalta della cronaca... E c'è un'altra donna, il procuratore Ilda Boccassini (Berlusconi lo tiene nel mirino da 16 anni con odio malcelato) che ha scatenato l'inferno per sostenere invece un reato che la stessa presunta vittima esclude categoricamente” (*il Giornale*, 15 gennaio 2011). Questo carosello di suggestivi personaggi è funzionale alla costruzione del ruolo narrativo dell'antagonista, del “cattivo”, calato in questo caso nelle sembianze di una donna di potere che odierrebbe da tempo Silvio Berlusconi e che farebbe qualsiasi cosa (“scatena l'inferno” sulla base di “chiacchiere”) pur di distruggerlo.

Ilda Boccassini è la prescelta a giocare un ruolo che renda efficace la narrazione ed è su di lei che *il Giornale* scatena la cosiddetta “macchina del fango”: usando allusioni, vari tipi di argomentazioni, inferenze ed etichette come “Ilda la Rossa”, distrugge sistematicamente l'integrità – umana e professionale – della magistrata. Infatti, se il primo articolo del nostro *corpus*

⁴ Salmon (2007) individua la concretezza e l'appello ai sentimenti come le caratteristiche fondamentali dello storytelling efficace.

in cui compare il nome Boccassini ne *il Giornale* le attribuisce incompetenza e inaffidabilità, quelli immediatamente successivi la descrivono come indisciplinata e nevrotica, ricorrendo a una dichiarazione di Saverio Borrelli del 1991, quando la magistrata uscì dal pool Mani pulite per contrasti con i colleghi. È una vicenda di venti anni prima riproposta per l'occasione: "La collega Ilda Boccassini ha dimostrato una mancanza di controllo nervoso, una carica incontenibile di soggettivismo, una mancanza di volontà di porre in comune risultati, riflessioni, intenzioni" (*il Giornale*, 16 gennaio 2011). Nelle poche righe successive l'articolista chiude consegnando al lettore questa domanda: "In vent'anni è cambiata?".

La risposta è ovvia e l'attacco è potente, attacco basato non sul caso attuale – il processo Ruby, che non viene nemmeno nominato – ma attraverso un'indagine accurata di tutti gli aspetti dell'intera vita della magistrata, passati al setaccio per poter essere usati contro di lei al fine di delegittimare il suo lavoro. Così nei giorni successivi *il Giornale* agiterà dei verbali risalenti al 1981, in cui i superiori della Boccassini discutono se alcuni suoi "atteggiamenti amorosi" nei confronti di un giornalista di *Lotta Continua* siano stati inopportuni, anche se negli stessi verbali si legge poi che non ci sono estremi per sanzionare detti comportamenti. Nonostante l'archiviazione del caso, e i trent'anni intercorsi, *il Giornale* si focalizza sulla vicenda, sottolineando sia la "mancanza di moralità" della magistrata sia la vicinanza all'estrema sinistra, e titola: "L'accusa alla Boccassini e quei controlli serali nelle stanze dei giudici. Ecco i verbali con le contestazioni dell'ex procuratore capo: comportamenti inopportuni e compromettenti" (*il Giornale*, 27 gennaio 2011).

Altro "caso" che viene sollevato riguarda il figlio di Ilda Boccassini, denunciato nel 1997 per una rissa davanti a una discoteca. Benché non ci siano prove, né indizi, di un intervento della magistrata in favore del figlio, gli articolisti de *il Giornale*, Vittorio Sgarbi in testa, sostengono che qualsiasi madre farebbe di tutto per suo figlio, è lecito dunque supporre che anche lei l'abbia fatto e per questo il figlio se la sarebbe cavata con "così poco".

L'estrema attenzione dedicata alla vita privata di una professionista come Ilda Boccassini si inserisce in un tipo di attività giornalistica che "sceglie e amministra le proprie fonti in relazione all'effetto che intende produrre. [...] Dietro le degenerazioni del giornalismo trash, c'è però un piano ben più fondativo che costruisce i repertori di senso" (Priulla, 2004). Così, in linea con quanto registrato da Escobar *et al.* (2016) e Kahn (1996), si rileva che la copertura di genere non si focalizza principalmente sulla professionalità e l'esperienza professionale del soggetto di cui si parla, ma piuttosto su fattori irrilevanti come la vita privata e familiare.

3.2. La narrazione del Corriere della Sera, di la Repubblica e de La Stampa: il frame “legittimità delle indagini” e l’assenza di una contronarrazione riferita a Ilda Boccassini

La narrazione elaborata da *la Repubblica* sul “caso Ruby” è prevalentemente incentrata sui fatti e molto attenta alle dichiarazioni di Silvio Berlusconi e dei suoi sostenitori, e la rappresentazione di Ilda Boccassini comincia ad apparire il 23 gennaio, quando Roberto Saviano dedica la laurea in Giurisprudenza ricevuta *honoris causa* dall’Università di Genova al pool che indaga sul “caso Ruby”: Ilda Boccassini, Pietro Forno e Antonio Sangermano, suscitando molte reazioni sdegnate tra cui quella di Marina Berlusconi. È a quel punto, per ribattere alle affermazioni della figlia del Premier, che numerosi articoli de *la Repubblica* iniziano a contestare la “macchina del fango” messa in moto da *il Giornale* e il nome di Ilda Boccassini comincia a comparire da solo, come fosse l’unica protagonista delle indagini, nonostante il fatto che il procuratore Edmondo Bruti Liberati, per esprimere solidarietà alla magistrata, dichiara quanto segue: “In considerazione della delicatezza della vicenda, il Procuratore della Repubblica segue costantemente e compiutamente tutta l’attività d’indagine, di cui ha assunto personalmente il coordinamento e conseguentemente piena responsabilità” (*la Repubblica*, 28 gennaio 2001).

Questa dichiarazione, e la relativa rivendicazione di protagonismo, non produrrà però cambiamenti nella rappresentazione di Ilda Boccassini offerta da *il Giornale*, mentre si osserva che sempre di più, anche su *la Repubblica*, il suo nome compare da solo, e non come membro del pool, a indicarla come unica protagonista delle indagini, elemento funzionale alla strategia di comunicazione de *il Giornale*.

A questo si associano altri due fattori significativi. Il primo è il fatto che, pur contestando la macchina che la infanga, le argomentazioni de *la Repubblica* in difesa di Ilda Boccassini sono astratte, indirette, riferite alla categoria dei magistrati e non alla sua persona, con l’effetto di costruire affermazioni generiche e poco efficaci dal punto di vista comunicativo. A differenza di quanto avvenuto con il caso Raimondo Mesiano, nessun ritratto alternativo riferito alla persona di Ilda Boccassini è stato elaborato né da *la Repubblica* né dagli altri quotidiani analizzati.

Il secondo elemento importante è il fatto che *la Repubblica*, per confutare le affermazioni de *il Giornale*, le riprende e le ripete, dandone così una ancora più ampia divulgazione, e portando il dibattito sul terreno dell’avversario, il che gli conferisce sempre un vantaggio. Invece di costruire nuovi frame da offrire ai lettori, *la Repubblica* cerca di demolire i frame dell’avversario, operazione generalmente dotata di scarsa efficacia comunicativa (Lakoff, 1996 e 2004).

Bisogna cercare accuratamente negli articoli de *la Repubblica* per rintracciare qualche riferimento allo spessore e ai successi professionali di Ilda Boccassini. Così, nel dicembre 2011 – in una data ben lontana dal *battage* dei primi mesi dell’anno, in cui la posta in gioco era il rinvio a giudizio di Berlusconi – Roberto Saviano spiega: “Il metodo Boccassini, erede del metodo Falcone, si contraddistingue per la ricerca capillare delle prove e un prudente rigore nella comunicazione delle indagini ai media: nulla parte da sensazioni o solo dalle intercettazioni o dalle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia” (*la Repubblica*, 1° dicembre 2011). Anche in questo caso, però, non si rileva alcun riferimento concreto alla persona di Ilda Boccassini, nessuna nota che possa produrre empatia nel lettore o suscitare qualche altra passione: il riferimento è a qualcosa di razionale e astratto come “il metodo”, e per di più un metodo non certo costruito dalla magistrata, ma “ereditato” da una figura mitica come quella di Giovanni Falcone che troneggia indiscussa su di lei.

Come accennato sopra, il *Corriere della Sera* e *La Stampa* non svolgono un ruolo originale nella rappresentazione della figura di Ilda Boccassini, e nemmeno nell’intera vicenda del “caso Ruby”. Non elaborano frame propri, ma si limitano a riportare le posizioni delle diverse parti in causa, anche attraverso numerose citazioni delle altre testate. Per esempio, il *Corriere della Sera* a proposito de *il Giornale* commenta: “È la grammatica del giornalismo-rappresaglia: se tu invadi la mia sfera privata io sono autorizzato a distruggere la tua. Ma è un’equazione fasulla. E se si ritiene che sia una barbarie l’intrusione nella sfera privata di una persona, ribattere con una contro-barbarie, non annulla la barbarie precedente, semplicemente la raddoppia” (*Corriere della Sera*, 28 gennaio 2011). Tuttavia questa dichiarazione non corrisponde a una decisa presa di posizione contro “la macchina del fango”, infatti pochi giorni dopo riporta le parole del capogruppo del PdL: “Io sono per il totale rispetto della vita privata. Ma non mi convincono questi bacchettoni di ritorno che prima con il Sessantotto scoprono la dimensione ludica della vita e ora si impancano a censori” (*Corriere della Sera*, 11 febbraio 2011).

Analoga è la posizione de *La Stampa*, connotata da uno stile ancor più cronachistico, inteso a dare notizia degli sviluppi della vicenda e a riportare il dibattito senza prendere posizione.

Conclusioni

L’analisi qualitativa di 853 articoli pubblicati da *la Repubblica*, il *Corriere della Sera*, *La Stampa*, *il Giornale* in riferimento ai casi “Sentenza Fininvest” (2009 e 2010) e al “caso Ruby” (2011) ha evidenziato notevoli

differenze nella rappresentazione di due magistrati coinvolti: Raimondo Mesiano e Ilda Boccassini.

Entrambi i magistrati sono stati pesantemente attaccati da una delle testate analizzate, ovvero *il Giornale*, ma si notano importanti differenze sia nel modo in cui il quotidiano ha cercato di delegittimare il loro operato, sia nelle reazioni delle altre testate.

Gli attacchi a Mesiano sono stati fondati sulla presunta incompetenza, stravaganza e collocazione politica a sinistra del magistrato. La rappresentazione della sua figura offerta al pubblico non ha toccato né la sua vita privata né la sua moralità. Nel caso di Ilda Boccassini invece, oltre a menzionare la collocazione politica a sinistra, il tentativo di delegittimazione si è fondato sull'esposizione della sua vita privata, tramite il riferimento a un presunto illegittimo intervento a favore del figlio e a presunte vicende sentimentali avvenute trenta anni prima. Proprio su questi elementi è stata argomentata la sua immoralità: la magistrata è stata rappresentata in quanto donna che "ovviamente" non può anteporre la sua integrità professionale al ruolo tradizionale di madre che protegge a ogni costo i suoi figli, e anche come ragazza "poco seria", che non mantiene il giusto contegno. A questo si aggiunge l'attribuzione di instabilità emotiva, irrazionalità, passione che prevale sulla razionalità, declinata nel caso specifico come "odio feroce" verso Silvio Berlusconi. Si rileva dunque un chiaro uso di stereotipi di genere nella costruzione dell'immagine negativa costruita da *il Giornale*.

Anche nelle rappresentazioni dei due magistrati offerte dalle altre testate si rilevano differenze. Nel caso di Raimondo Mesiano viene elaborato e diffuso un ritratto alternativo che lo descrive come studioso competente e poliglotta, stimato da tutti nella Procura milanese. Inoltre c'è una vera e propria levata di scudi nel giornalismo e nelle istituzioni a difenderlo dall'attacco subito, che viene addirittura battezzato con il suo nome e definito "trattamento Mesiano", una locuzione che rimarrà nel linguaggio giornalistico a indicare la macchina del fango.

Nulla di simile accade nel caso di Ilda Boccassini: nessun ritratto alternativo viene elaborato, e anche *la Repubblica*, il quotidiano che mostra maggior disaccordo con quanto scrive *il Giornale*, nelle sue argomentazioni si limita a ribattere sostenendo che le indagini sono legittime, e che anzi i magistrati hanno il dovere di indagare.

Come interpretare questi risultati?

Va certamente considerato che Raimondo Mesiano non ha subito solo l'attacco della carta stampata ma è stato oggetto anche del breve video di *Mattino Cinque*, il quale ha fatto da cassa di risonanza e ha avuto un ruolo importante nel suscitare sdegno e reazioni. Va tuttavia ricordato che il video è del 15 ottobre 2011, mentre uno degli edificanti ritratti di Raimondo Me-

siano riportato in questo studio è stato pubblicato dal *Corriere della Sera* il 7 ottobre 2011 e prontamente ripreso da *la Repubblica* e da *La Stampa*. Attraverso alcune dichiarazioni traspare inoltre la consapevolezza che Ilda Boccassini, più volte impegnata nel corso della sua carriera in processi molto seguiti dai mezzi d'informazione, sia da tempo oggetto di pesanti attacchi volti a delegittimare la sua attività professionale. Il diverso atteggiamento di questi quotidiani nei confronti delle posizioni de *il Giornale* non appare dunque riconducibile a una minore intensità dell'attacco mediale.

In base a queste considerazioni l'ipotesi interpretativa che si sottopone a discussione è che – nel quadro della più ampia strumentalizzazione politica che ha prodotto una rappresentazione mediatica strumentale dell'intera categoria professionale dei magistrati (Priulla, 2004) – si rilevano dissimmetrie di genere nella rappresentazione dei casi analizzati. Sono dissimmetrie che riguardano tutte le testate analizzate, nonostante la diversa tendenza politica e i diversi frame elaborati per narrare la “sentenza Fininvest” e il “caso Ruby”.

Con riferimento alla letteratura citata nell'introduzione a questo studio, per cui la stampa è un importante attore nella costruzione di un *fairer system*, ritenuto un potente antidoto alle pratiche corruttive, questa analisi segnala che le testate italiane oggetto di studio non sembrano contribuire efficacemente alla costruzione di un contesto sociale e culturale sensibile alle differenze di genere, che favorisca le pari opportunità e sia attento a non discriminare e a non diffondere stereotipi.

Bibliografia

- Benson R. (2013), *Shaping immigration news*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berger P., Luckmann T. (1966), *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday, New York.
- Bonerba G., Verza S. (2022), “La narrazione di una donna magistrata nella stampa italiana. Il caso ‘Ilda Boccassini’”, *Etica pubblica*, 1, pp. 69-86.
- Ciaglia A., Mazzoni M. (2015), “The politicization of entertainment media: A study of the Italian tabloid Chi during the 2013 electoral campaign”, *Journalism*, 16, 6, pp. 812-829.
- Dollar D., Fisman R., Gatti R. (2001), “Are Women Really the ‘Fairer’ Sex? Corruption and Women in Government”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46, pp. 423-429.
- Eco U. (1979), *Lector in fabula. La cooperazione interpretativa nei testi narrativi*, Bompiani, Milano.
- Entman R.M. (1993), Framing: Towards a Clarification of a Fractured Paradigm, *Journal of Communication*, 43, 4, pp. 51-58.

- Escobar-Lemmon M., Hoekstra V., Kang A., Kittilson M. (2016), "Just the Facts? Media Coverage of Female and Male High Court Appointees in Five Democracies", *Politics & Gender*, 12, 2, pp. 254-274.
- Fairclough N. (1992), *Discourse and Social Change*, Polity Press, Cambridge.
- Gnaldi M., Ponti B. (2018), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano.
- Hall S. (1991), "Encoding, decoding", in S. During (ed.), *The Cultural Studies Reader*, Routledge, pp. 90-103.
- Kahn K.F. (1996), *The Political Consequences of Being a Woman: How Stereotypes Influence the Conduct and Consequences of Political Campaigns*, Columbia University Press, New York.
- Lakoff G. (1996), *Moral politics: What Conservatives know that Liberals don't*, University of Chicago Press, Chicago.
- Lakoff G. (2004), *Don't think of an Elephant: Know your Values and frame the Debate*, Chelsea Green Publishing, Chelsea.
- Lakoff G., Johnson M. (1980), *Metaphors we live by*, University of Chicago Press, Chicago.
- Lindekilde L. (2014), "Discourse and Frame Analysis: In depth Analysis of Qualitative Data in Social Movement Research", in D. Della Porta (ed.), *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford University Press, Oxford, pp. 195-227.
- Mancini P. (2018), "Assassination Campaigns: Corruption Scandals and News Media Instrumentalization", *International Journal of Communication*, 12, pp. 3067-3086.
- Mancini P., Mazzoni M. (2016), "Un racconto di parte; la corruzione nei giornali italiani", *il Mulino*, 1, pp. 45-51.
- Mazzoni M., Stanziano A., Recchi L. (2017), "Rappresentazione e percezione della corruzione in Italia. Verso una strumentalizzazione del fenomeno", *Comunicazione politica*, 1, pp. 99-118.
- Priulla G. (2004), "Di rado i triangoli sono virtuosi. Politica, informazione e giustizia da una tangentopoli all'altra", *Comunicazione politica*, 3, pp. 507-530.
- Salmon C. (2007), *Storytelling. La machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Éditions La Découverte, Paris.
- Silverstone R. (1999), *Why Study the media?*, Sage, London.
- Stanyer J. (2012), *Intimate Politics: Publicity, Privacy and Personal Live of Politicians in media-Saturated Democracies*, Polity Press, Cambridge.
- Sung H. (2003), "Fairer sex or fairer system? Gender and corruption revisited", *Social Forces*, 82, 2, pp. 705-725.
- Van Gorp B. (2010), "Strategies to Take Subjectivity out of Framing Analysis", in P. D'Angelo, J. Kuypers (eds.), *Doing news framing analysis: Empirical and theoretical perspectives*, Routledge, New York, pp. 84-109.

*La partecipazione di genere alle mobilitazioni anticorruzione in Italia**

di Francesca Rispoli

1. Corruzione, anticorruzione e genere

Negli ultimi decenni alcuni studi si sono focalizzati sulla possibile correlazione tra la partecipazione politica delle donne e il livello di corruzione (Alexander, 2021; Bauhr *et al.*, 2019; Dollar *et al.*, 2001; Esarey e Chirillo, 2013; Esarey e Schwindt-Bayer, 2019; Magaraggia *et al.*, 2015; Merkle, 2020, 2022; Sartori *et al.*, 2017; Swamy *et al.*, 2001; Watson e Moreland, 2014). I dati relativi a diversi Paesi rilevano come, sia per la *grand corruption*, sia per la *petty corruption*, sia possibile evidenziare un livello di corruzione più basso laddove vi sia una rappresentanza femminile più elevata (Bauhr *et al.*, 2019), come nel caso di una maggior presenza di donne nei parlamenti (Dollar *et al.*, 2001; Swamy *et al.*, 2001). In letteratura, gli studi di genere sull'andamento della corruzione, hanno portato a interrogarsi sulla categoria del *fairer-sex* (Dollar *et al.*, 2001) e sulla rappresentazione del *purity myth* (Esarey e Chirillo, 2013), giungendo a definire la presenza del genere femminile potenzialmente quale una “new anti-corruption cleaner force” (Goetz, 2007). Tali ricerche, a partire dalla presentazione dei dati, hanno posto al centro del dibattito l’investimento da fare nella lotta alle disuguaglianze, assegnando un particolare valore all’uguaglianza di genere come strumento atto a incidere sulla diffusione della corruzione (King e Mason, 2001). Successivamente ai

* Questo contributo è un prodotto di ricerca del progetto Miur Prin 2017 – 2017crlz3f: *PolitiCanti. The Politicisation of Corruption and Anticorruption Strategies in Italy*. Sono grata al prof. Alberto Vannucci (Università di Pisa) per le revisioni; alle ricercatrici e amiche Ombretta Ingrasci (Università Statale di Milano), Sabrina Garofalo (Università di Palermo) e Alberta Giorgi (Università di Bergamo) per i consigli e l’ascolto.

primi studi esplorativi, sono stati condotti ulteriori approfondimenti che hanno corroborato l'ipotesi dell'esistenza di una relazione positiva, in diverse regioni del mondo, tra il numero di donne elette e la diminuzione della corruzione (Grimes e Wangnerud, 2010; Stockemer e Sundström, 2019; Sundstrom e Wangnerud, 2016; Swamy *et al.*, 2001). Tuttavia, gli eventuali nessi e le potenziali cause sono tuttora oggetto di studi e approfondimenti, alcuni dei quali incentrati sul ruolo del contesto, come affermato da Bauhr e Charron: "Link between women's representation and lower level corruption is context dependent, and the effects of women representatives may therefore differ depending on the positions and platforms that women gain access to, and thereby potentially also vary over time" (2021, p. 1293).

I primi studi sulla possibile relazione tra genere e anticorruzione pongono tra i propri punti di riferimento le analisi relative al comportamento delle donne, condotte anche attraverso test d'integrità e casi studio sulle attitudini femminili. In queste ricerche emerge una maggior propensione di genere all'integrità (Ones e Viswesvaran, 1998) e dunque una visione maggiormente etica dell'agire (Chaudhuri, 2012; Glover *et al.*, 1997). Secondo questa prospettiva le donne sarebbero disposte a concentrarsi maggiormente sul bene comune, anche a scapito del proprio guadagno personale, e questo anche in relazione alla percezione pubblica che vede ascrivere loro una maggiore onestà rispetto agli uomini (Barnes e Beaulieu, 2014, 2018). Tale percezione provoca, conseguentemente, reazioni e sanzioni reputazionali più severe in caso di coinvolgimento in episodi di corruzione (Eggers *et al.*, 2017; Esarey e Schwindt-Bayer, 2019) e altresì stigma sociale in caso di scandali sessuali (Żemojtel-Piotrowska *et al.*, 2016). Sui fattori che potrebbero incidere sulla (minor) propensione alla corruzione da parte del genere femminile, è presente un ampio dibattito in letteratura. Ma la visione etica attribuita alle donne è stata recentemente messa in discussione, soprattutto a causa del potenziale e conseguente rafforzamento di stereotipi di genere, che rischiano di produrre tra gli effetti anche una minor attenzione sull'impatto della corruzione sulle donne e dunque sull'equità di genere. Come sottolineato in un rapporto delle Nazioni Unite: "The lived impact of corruption on women, especially grassroots women, is not widely researched and is thus not well understood. Debates on the relationship between women and corruption typically centre on whether women are more or less susceptible to corruption than men. This prevailing focus has obscured the question of the gendered impacts of corruption (in addition to reinforcing gender stereotypes)" (Undp, 2012, p. 16).

Un'ulteriore motivazione alla presunta minor partecipazione del genere femminile in episodi di corruzione è rappresentata dal fatto che si è in presenza di un fenomeno che si sviluppa sulla base di relazioni di fiducia,

scambio e reciproca segretezza, all'interno di network clientelistici maschili e di "homosocial capital" (Bjarnegård, 2013). Tali network sono spesso escludenti rispetto alle donne, le quali sono percepite come soggetti politici *outsider* (Watson e Moreland, 2014). Secondo questo principio le donne sarebbero meno corrotte non perché maggiormente votate all'etica, ma in considerazione di un minor accesso alle occasioni di corruzione, in quanto esterne alle relazioni di potere e alle reti corruttive. Coerentemente a ciò, ulteriori e recenti studi dimostrano una eguale o superiore propensione al rischio delle donne, laddove si trovino in una posizione di maggior potere (Gneezy *et al.*, 2009). Tale tendenza potrebbe essere correlata con le nuove opportunità di partecipazione che si sono rese possibili per le donne negli ultimi decenni, consentendo un cambiamento in termini di accesso ai diversi livelli decisionali e aprendo dunque anche a nuove possibilità criminali. Nella misura in cui le donne ottengono crescente accesso a incarichi politici e ruoli apicali, possono manifestarsi esiti di diverso tipo. Principalmente: i) le reti illecite possono aprirsi alla loro partecipazione, con ciò generando una maggiore esposizione al rischio corruttivo e, statisticamente, alla delinquenza (Campaniello, 2019); ii) le precedenti reti corruttive possono saltare, con conseguente riduzione della corruzione, in alcuni casi per periodi di tempo limitati (Bauhr e Charron, 2021).

Alcuni studi indicano inoltre quale possibile causa di minor corruzione tra le donne elette la differente agenda politica (Bauhr *et al.*, 2019; Lawless, 2015), nella quale si prediligerebbe il miglioramento dei servizi pubblici e che quindi sarebbe volta a generare maggior equità sociale e welfare. L'equità è da alcuni studiosi presentata come preconditione per il buon funzionamento della cosa pubblica e quindi considerata nella sua essenza uno strumento anticorruzione. Come riportato da Hossain e Nyamu Musembi: "gender equality in governance is an essential feature of anti-corruption strategies. It is unrealistic to rely on women's gender to act as a sanitizing force in contexts where corruption is systemic or where the few women that attain power are often from the same elite circles or use the same compromised party systems as men" (2010, p. 20). In continuità con quest'analisi, un elemento che accomuna molti degli studi presenti in letteratura sul tema è l'importanza del buon funzionamento delle istituzioni liberali, quale presupposto per arrivare a più alti livelli di partecipazione politica e, conseguentemente, a livelli più bassi di corruzione: più che a un *fairer-sex*, si ipotizza l'importanza di un *fairer-system* (Sung, 2003), capace di sviluppare inclusione democratica e comprimere la presenza dei network corruttivi. In questa prospettiva si inseriscono gli studi che evidenziano come le comunità nelle quali è presente un ricco capitale sociale siano le più refrattarie alla corruzione

(Rothstein, 2011; Uslaner, 2010). Un contesto in cui siano presenti legami fiduciari attiva la mobilitazione dei singoli verso gli interessi comuni, con ciò allontanando potenzialmente dalle condotte illecite. Al contempo il buon governo genera una predisposizione favorevole dei cittadini nei confronti del bene pubblico e li vede coinvolti a tutela dello stesso. Come riportato da Rothstein e Varraich, “in a society in which people think that the general ethical standard among their fellow citizens is reasonable high, implying that they perceive corruption to be fairly uncommon and that they think that most people in general can be trusted” (2017, p. 6). Con particolare riferimento al ruolo delle donne nella costruzione di tale capitale sociale, alcuni elementi comportamentali che un tempo venivano indicati come fattori di debolezza, quali la propensione alla cura (Goetz, 2007) e all’aiuto (Hazarika, 2018), oggi sono letti come facilitatori di processi di buon governo e utili al coinvolgimento civico nella lotta alla corruzione.

Nel complesso, il dibattito su genere e corruzione si consuma tra due estremi: da un lato le donne viste come interpreti autentiche della nuova e necessaria forza anticorruzione, dall’altro le donne come vittime ultime del fenomeno corruttivo, a livello politico, economico e sociale (Merkle, 2020). A metà strada tra questi estremi alcuni studi empirici sottolineano evidenze di diversa natura, anche in considerazione dei contesti nei quali prendono vita le ricerche e, in relazione alla teoria, alcuni studiosi fanno riferimento a numerosi e non univoci fattori causali, che collegano in modo bidirezionale i livelli di corruzione con i livelli di partecipazione, in quanto “women’s representation decreases corruption, and that corruption decreases women’s participation in government” (Esarey e Schwindt-Bayer, 2019, p. 1717).

Per ciò che attiene in particolare la partecipazione politica dal basso ai movimenti sociali, l’insorgenza delle mobilitazioni anticorruzione si rappresenta come un sintomo del processo di costruzione sociale del fenomeno e quindi della percezione che se ne ha (Antonelli e Rispoli, 2020) e del valore che gli si attribuisce. Pierre Bourdieu afferma che: “each society, at each moment, elaborates a body of social problems taken to be legitimate, worthy of being debated, of being made public and sometimes officialized and, in a sense, guaranteed by the state” (1992, p. 236). Allo stesso modo Granovetter afferma che “la definizione di onestà e integrità nell’adempimento di doveri pubblici dipende da norme sociali e professionali che variano nel tempo e nello spazio” e che “i giudizi di corruzione presuppongono sempre che sia avvenuta una violazione morale, indipendentemente dal fatto che sia stata trasgredita o meno una norma di legge” (2006, p. 345). In questa sede si evidenzierà in particolare la percezione e la costruzione sociale operata dalle partecipanti di genere femminile ad alcune mobilitazioni esaminate.

2. L'anticorruzione dal basso: cenni teorici

Nel panorama della letteratura sui movimenti sociali (Della Porta e Diani, 2020; Tarrow, 1994; Melucci, 1982; Tilly, 1978), negli ultimi anni è cresciuto, benché ancora limitato, il novero di studiosi che si occupa di analizzare le azioni dal basso contro la corruzione (Della Porta e Mattoni, 2021; Biswas e Vijaya, 2019; Della Porta, 2018; Halloran e Flores, 2015). Ciò è avvenuto anche a causa dell'ampliamento del discorso pubblico sulla corruzione, sulla trasparenza e sul buon governo, ma mentre la letteratura sulla corruzione si presenta robusta e consolidata¹ e prende in considerazione i meccanismi, le dinamiche e gli attori coinvolti, la letteratura sull'attivazione dei cittadini contro questo fenomeno è rimasta a lungo marginale nel campo degli studi sociali e politici. Come sottolineato da Donatella Della Porta e Alice Mattoni: “Despite a growing interest in anti-corruption efforts from the grassroots, a fruitful combination between social movement studies and (anti-)corruption literature is still in the making, since the two branches of research have only very rarely crossed paths. Both have looked at very different, non-institutional ways to affect public decisions” (2021, p. 292). Frequentemente la ricerca sull'anticorruzione si è concentrata sulle azioni mosse dalle istituzioni e non sul ruolo della cittadinanza (Beyerle, 2014, p. 26). In questo campo si rileva la presenza di alcuni casi studio (Mattoni, 2018; Halloran e Flores, 2015; Regalzi, 2014; Mattoni e Odilla, 2021; Flores, 2019; Rispoli, 2022), utili a comprendere l'andamento del fenomeno in determinati periodi o territori specifici.

Un altro elemento oggetto di analisi negli ultimi anni, e in prospettiva destinato ad assumere un peso sempre maggiore, è l'utilizzo crescente delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic o Ict) quali strumenti indispensabili nella lotta per ridurre la corruzione (Della Porta e Mattoni, 2021; Mattoni, 2021; Pavan e Felicetti, 2019; Rohlinger *et al.*, 2021), sia nell'impiego da parte delle istituzioni, sia nell'impiego da parte della società civile. Alcuni studi evidenziano come le Tic possano essere usate per creare una cultura della trasparenza (Bertot *et al.*, 2010; Kossow, 2020; Milan, 2018), anche in una prospettiva di genere (Leonardi, 2000). La diffu-

¹ Per alcuni elementi di alfabetizzazione si rimanda a Belligni (1998); Cazzola (1988); della Porta e Vannucci (2021); Koenig (2010); Picci e Vannucci (2018); Rothstein e Varraich (2017); Vannucci (2012). Per i legami tra corruzione e politica si rimanda a Heidenheimer e Johnston (2017); Magatti (1996); Pizzorno (1992); Rothstein (2015); Sciarone (2017). Sul mercato della corruzione si rimanda a Arnone e Iliopoulos (2005); della Porta (2002); della Porta e Vannucci (2016); Vannucci (1997). Per una panoramica dei fatti maggiormente rappresentativi della situazione dell'Italia si rimanda a Cazzola (1992); Davigo, Mannozi e Grevi (2007); Barbacetto, Gomez e Travaglio (2019); della Porta e Vannucci (2007); Sales e Melorio (2019).

sione delle tecnologie dell'informazione ha accelerato la riflessione sull'*accountability* e sulla trasparenza di chi governa (Kaufmann e Bellver, 2005), perché la rete ha consentito la messa a disposizione di una mole significativa di dati, preconditione per attivare dal basso il monitoraggio della cosa pubblica e denunciare eventuali abusi di potere delegato (Bertot *et al.*, 2010; Lindstedt e Naurin, 2010). Il rapporto delle Nazioni Unite su corruzione, *accountability* e genere evidenzia un gap persistente tra assenza di trasparenza e conseguente mancanza, da parte della società civile, di sviluppo di piani di monitoraggio e denuncia, utili a implementare gli strumenti internazionali anticorruzione (Hossain e Nyamu Musembi, 2010, p. 23).

Un elemento peculiare del contesto nazionale italiano, è la frequente assunzione della lotta alla corruzione da parte di attori appartenenti al movimento antimafia (Mattoni, 2013), anche in considerazione del fatto che la condotta corruttiva è considerata una delle strategie attraverso le quali le organizzazioni criminali riescono a rendersi maggiormente pervasive nella gestione illegale del potere locale. Gran parte della recente letteratura sulla corruzione (Della Porta e Vannucci, 2021; Sales e Melorio, 2019; Vannucci, 2012) sottolinea i punti di contatto tra la presenza mafiosa e le dinamiche corruttive, che si alimentano a vicenda grazie a meccanismi simbiotici di scambio e collusione. Come sottolineato da Dino “la lotta alla mafia è stata, soprattutto nel passato, lotta per la democrazia” (2016, p. 5): in questa prospettiva mafia e corruzione si pongono entrambe come minacce per la democrazia, fenomeni che erodono l'esigibilità dei diritti e che quindi possono trovare forme comuni di contrasto civile.

Risulta del tutto assente in letteratura l'analisi specifica della partecipazione femminile ai movimenti anticorruzione in Italia. È però presente una nutrita letteratura relativa alla prospettiva di genere nel campo dell'antimafia sociale (Dino e Modica, 2022; Dino, 2016; Siebert, 1997; Puglisi, 2012, 1990; Borsellino, 2006; Dalla Chiesa, 2013, 2020; Ioppolo e Panzarasa, 2012; Santino, 2009; Incandela, 2007) e tale letteratura consentirà, con i dovuti distinguo, di adottare alcuni elementi analitici per affrontare l'approfondimento specifico che segue nel capitolo.

3. 1992-2021: elementi distintivi della partecipazione di genere alle mobilitazioni anticorruzione in Italia

La corruzione in Italia si presenta come un fenomeno difficile da misurare ma al contempo ampiamente diffuso “con radici profonde, capacità di penetrazione endemica in alcuni ambiti della vita amministrativa e alcune

aree del Paese” (Picci e Vannucci, 2018, p. 81) e talvolta anche in collegamento con la criminalità organizzata di tipo mafioso (Della Porta e Vannucci, 2021). Nell’arco dello scorso secolo, dal dopoguerra in avanti, una serie di scandali hanno portato in evidenza diverse forme di corruzione, spesso in stretta relazione con la politica e le imprese (Cazzola, 1992; Della Porta, 1992; Vannucci, 2018; Sales e Melorio, 2019), ma è con le vicende di Mani pulite che si genera una frattura comunicativa sul fenomeno, che smette di essere considerato come episodico e inizia a essere descritto dai media e riconosciuto dall’opinione pubblica come strutturale e sistemico (Della Porta, 1992; Della Porta e Vannucci, 2007, 2021).

Tale frattura è alla base dell’insorgenza di alcune mobilitazioni anticorruzione, in quanto l’attività dal basso si aziona a partire dalla percezione dei singoli e dall’attività di *framing* operata dagli attori collettivi. Le interpretazioni proposte da questi soggetti consentono ai cittadini di riconoscersi in una causa e quindi di partecipare, anche in considerazione del processo di costruzione sociale del fenomeno, attraverso il quale si diffondono credenze su natura, dimensione e gravità dello stesso (Granovetter, 2006).

Il trentennio 1992-2021 è stato caratterizzato da un’intensa attività di anticorruzione dal basso, connotata da caratteristiche sia reattive, come in occasione delle risposte di piazza agli scandali di vasta portata, sia proattive, in occasione di richieste propositive, come nel caso delle istanze volte all’innovazione legislativa.

Nel *dataset* Antimob², realizzato a partire dalla rassegna stampa del periodo 1992-2021, sono state mappate le mobilitazioni attivate contro la corruzione in Italia. La mappatura ha consentito l’individuazione di casi studio relativi all’azione di alcuni attori di movimento. Si è proceduto con interviste in profondità e, parallelamente, con l’analisi della letteratura grigia prodotta dagli stessi. L’analisi qualitativa, contrariamente da quella quantitativa operata per mezzo della rassegna stampa, ha restituito un’ampia presenza del genere femminile in ruoli diversi.

Nel complesso, delle ventitré interviste in profondità condotte, undici sono rivolte a protagoniste di genere femminile e, oltre all’opportuna ricostruzione delle mobilitazioni e alla valutazione personale sugli esiti dell’attivazione, hanno fatto emergere tre elementi peculiari: i) la mancanza di riflessione a valle delle azioni condotte; ii) la ricorrenza della partecipazione; iii) la frequente presenza delle donne quali promotrici delle iniziative.

² Il *dataset* è un prodotto della ricerca contenuta nella tesi di dottorato dell’autrice, dal titolo *Piazze contro la corruzione. Trent’anni di mobilitazioni nel Paese di mani pulite: 1992-2021*, XXXIV Ciclo, Università di Pisa.

Il primo dato evidenziato dalle intervistate di genere femminile è stata l'assenza, a valle delle mobilitazioni, di una riflessione sugli avvenimenti accaduti e sui processi attivati. L'azione collettiva generata non ha trovato nella maggior parte dei casi la possibilità di essere narrata e messa in comunione con altri. Come riportato da una giornalista, all'epoca molto attiva nel movimento: "È la prima volta dopo vent'anni che riprendo in mano quelle emozioni. Quando sei coinvolta nell'organizzare non hai il tempo di pensare, di scrivere per poter ricordare quello che è successo. Oggi faccio un salto nel tempo" (I-2). La letteratura grigia prodotta da alcuni attori di movimento, e utilizzata tra le fonti della ricerca, raramente riporta la raccolta di queste voci, ritenute invece preziose per il punto di vista soggettivo che rappresentano.

Il secondo elemento sottolineato nell'arco del trentennio è la ricorrenza della partecipazione da parte delle singole aderenti alle manifestazioni, che con maggior frequenza degli uomini si sono ritrovate progressivamente a promuovere e far parte dei nuovi movimenti emergenti, come riferito da una delle attiviste di diverse mobilitazioni: "Finita un'ondata, esaurito il potenziale di una manifestazione, ti sposti. Riparti" (I-6).

La presenza delle donne emerge con ruoli sia di organizzazione delle iniziative, sia di leadership di piazza. Questo dato non è stato però confermato dalla raccolta delle notizie di stampa, dove emerge con minore intensità la presenza di donne quali protagoniste di primo piano. Tuttavia, benché nelle cronache non sia evidenziato questo elemento distintivo, in tutte le interviste raccolte e nella letteratura grigia è evidente il protagonismo femminile.

3.1. La primavera dei movimenti: i girotondi, le girandole, i professori

Nell'arco del trentennio preso in esame, sono in particolare due le fasi durante le quali la presenza femminile di piazza nelle mobilitazioni contro la corruzione si fa più evidente: a inizio millennio, con la stagione della cosiddetta "primavera dei movimenti", e dieci anni dopo, quando alcuni scandali sessuali che vedono il coinvolgimento di politici di primo piano provocano una particolare indignazione da parte delle donne. In questa sede si prenderà in esame il primo periodo.

In concomitanza con l'avvio del secondo governo guidato da Silvio Berlusconi, nella primavera del 2001 si attiva una fervente partecipazione da parte dei giovani, che per ragioni di età si trovano per la prima volta a manifestare in piazza. Tale partecipazione giovanile è anche alla base della genesi del primo girotondo a Milano. Infatti, a ideare la manifestazione sono tre studentesse, che confrontandosi sulla situazione politica e cercando un

modo per reagire, pensano a un gesto semplice e fraterno, di protezione e di accompagnamento delle istituzioni, in una fase nella quale erano in discussioni ipotesi di riforma da parte dell'esecutivo da poco insediato, ritenute ingiuste dai manifestanti. Il simbolo del girotondo consente di connettere tra loro i partecipanti, tenendosi per mano, e, in contemporanea, di abbracciare i luoghi da difendere facendo sentire la propria vicinanza. I primi girotondi nascono dal passaparola tra giovani e amici, molti dei quali studenti universitari, che a seguito anche della forte ondata emotiva provocata dalle manifestazioni di Genova si attivano in prima persona a presidio della democrazia. Come osserva una delle animatrici della prima ora: "Abbiamo cominciato a riflettere su cosa potessimo fare. Eravamo senza mezzi ma con una grande rabbia verso un governo che quotidianamente calpesta i nostri ideali di democrazia e bene comune, con un premier che rifuggiva dai processi. La nostra rabbia si è trasformata in creatività. In pochi giorni abbiamo scritto un volantino e cominciato a incontrare persone, per aiutarci a diffonderlo" (I-3). L'iniziativa è un successo. Pur organizzata con pochi giorni di anticipo, il 26 gennaio 2001 oltre 4.000 persone si ritrovano a Milano: una partecipazione più alta rispetto alle precedenti manifestazioni.

Come afferma Dino in relazione al movimento antimafia (2016, p. 8), riprendendo la definizione data da Zamboni di "pratiche creative" (2010, 2021), le donne si distinguono nella partecipazione alle iniziative dando una risposta inventiva, al fine di modificare il contesto e mettersi in gioco in prima persona. In questo caso il gesto scelto risulta vincente, semplice e diretto e avrà la capacità di attirare mediaticamente l'attenzione e di innescare la replicabilità nel tempo e nello spazio dell'azione. Di lì a poco il simbolo del girotondo sarà adottato anche a Roma, dove le precedenti manifestazioni erano state meno partecipate. Il gruppo che si pone come base organizzativa è composto in prevalenza da donne: Marina Astrologo e Silvia Bonucci *in primis*. Sarà proprio Bonucci, stretta collaboratrice di Nanni Moretti, a chiedergli di partecipare alle iniziative, innescando un processo di personalizzazione del movimento molto discusso all'interno del gruppo promotore. Fino a quel momento infatti, si era evitato di avere dei leader, per seguire un modello collegiale di gestione delle manifestazioni. A tal riguardo, il coinvolgimento di esponenti di spicco, mediaticamente rilevanti, viene letto in maniera differente dai diversi protagonisti intervistati. Tra i partecipanti c'è chi ritiene utile la presenza di soggetti attrattivi, al fine di favorire un coinvolgimento più esteso della cittadinanza e la rilevanza presso gli organi di stampa. Ma le intervistate riferiscono più frequentemente l'importanza dell'evitare identificazioni personalistiche, come sottolineato da un'attivista "Farci mettere il cappello da qualcuno non è mai buono" (I-5) e ancora "I

Nanni Moretti portano in piazza gente, ma dall'altro lato sono un boomerang, perché trasformano l'essenza del movimento. Chi ti vuole aiutare deve stare nell'ombra" (I-5).

A Milano, i primi girotondi sono stati anticipati dall'attività di un neonato gruppo di donne, Le girandole, che inizia la sua azione pubblica e politica a partire dal settembre del 2001. È un gruppo composto in parte da persone già presenti in precedenti iniziative, quali Società civile e La Rete, che decide di far sentire il proprio malcontento rispetto alle prime iniziative di legge varate dal governo in carica. In particolare, grande attenzione è posta verso il tema giustizia, delicato settore oggetto di discussione in Consiglio dei ministri. Tra le prime proposte di modifica dell'esecutivo, vi è la scelta di ridurre le forze di polizia e, il conseguente rischio di far decadere il regime di protezione per alcuni magistrati antimafia. Nell'elenco di coloro che potrebbero subire questa modifica di trattamento compare Ilda Boccassini che, all'epoca dei fatti, è procuratrice nel processo Sme³. Una partecipante alla mobilitazione sottolinea la continuità con le iniziative del 1992, successive all'avvio del lavoro del pool di Mani pulite e alle stragi di Palermo: "Dieci anni prima c'erano stati dei presidi lì sotto e alcune di noi avevano già partecipato. Sentivamo che era tornato il momento di farci sentire nuovamente" (I-9).

Le girandole sono le prime a ritrovarsi sotto al Palazzo, nell'ottobre del 2001. A livello simbolico scelgono di connotarsi con il colore arancione, per non essere etichettate come correnti di qualche partito, e portano in piazza il simbolo del gioco infantile che si muove con il vento. Osserva una delle fondatrici: "Il simbolo l'avevamo scelto perché era gioioso e la nostra era una battaglia che voleva avvicinare altre persone. L'idea era quella di diffondere il più possibile le nostre idee, quindi spingere la nostra voce grazie alla forza del vento" (I-8). A livello organizzativo, lo strumento principe utilizzato è il passaparola, attivato attraverso telefonate e fax. Ma ben presto, dopo i primi mesi di iniziative, riescono a costruire una mailing list, che le rende più efficaci. L'innovazione tecnologica consente alle girandole di essere tra le pioniere e aprire un blog, lanciato l'8 marzo del 2002, in una fase di avanguardia della presenza sul web da parte dei movimenti. Una partecipante al movimento illustra le modalità organizzative: "Ci dividevamo i compiti. Noi facevamo tanta manovalanza e battevamo le nostre rubriche del telefono per chiamare tutti. Per essere più visibili in piazza ci occupavamo delle spille e delle magliette, oltre che delle girandole" (I-9). L'attività delle girandole si pone come avanguardia di ciò che si muove nella cornice più ampia dei

³ La vicenda in oggetto ha visto tra gli imputati Silvio Berlusconi e Cesare Previti, con l'accusa di corruzione in atti giudiziari.

girotondi. Come si è già sottolineato, è dal gennaio 2002 che in tutta Italia iniziano con regolarità le manifestazioni dei diversi gruppi, che si pongono in coordinamento tra loro, pur mantenendo ciascuno la propria autonomia. Nella prima fase, nell'autunno del 2001, il gruppo milanese delle girandole organizza molte manifestazioni pubbliche, alcune delle quali anche di impatto massmediatico e dalla forte impronta creativa. Un esempio è rappresentato dalla manifestazione sotto il palazzo di giustizia di Brescia, dove il gruppo arriva travestito da Banda Bassotti, per protestare allegoricamente contro i tentativi di Cesare Previti di spostare la sede dei processi in cui era imputato. In quell'occasione le girandole chiedono provocatoriamente di essere processate lì per i *furti* realizzati, con ciò ridicolizzando le richieste dell'avvocato di Silvio Berlusconi (Dalla Chiesa, 2009, pp. 144-146). La formazione delle girandole, benché numericamente contenuta e collocata territorialmente solo a Milano, è un interessante esempio di attore di movimento. Si è posto infatti come incubatore e anticipatore rispetto a eventi di protesta più significativi, che hanno avuto luogo alcuni mesi dopo, nel 2002. È caratterizzato inoltre dalla presenza di componenti esclusivamente femminili. Come riporta una delle fondatrici: "All'inizio non per scelta, ma poi ci piacque mantenere questa peculiarità" (I-9). Quando altri attori organizzati compaiono sulla scena, si affiancano a essi, collaborando in varie forme, pur continuando a mantenere la propria autonomia. In relazione alla propria identità, una delle attiviste riporta: "Abbiamo fatto tanta attività di base per organizzare, ma non stavamo simpatiche a tutti, perché non volevamo disperderci nel movimento più ampio, volevamo continuare a essere noi" (I-8). Dopo circa un anno di presenza e manifestazioni, la loro partecipazione va scemando, a seguito del picco raggiunto a settembre del 2002, esattamente un anno dopo i primi presidi al Palagiustizia. Il movimento complessivamente cede il passo alla stanchezza, anche in considerazione della scarsità delle risposte politiche ottenute sul fronte giustizia.

Un elemento che accomuna sia la visione delle partecipanti ai girotondi, sia le girandole, è il rapporto con la politica. In questa fase si assiste a una relazione intensa tra gli attori di movimento e gli esponenti politici che siedono all'opposizione. Tuttavia, le interviste restituiscono una sostanziale insoddisfazione degli esiti di questo rapporto. Infatti, da parte del movimento l'obiettivo è intessere un dialogo volto a "defibrillare" (I-5) i leader della sinistra, facendo loro capire che c'è una fetta della cittadinanza che si aspetta un'opposizione più netta alle politiche del Governo e al premier. La risposta, a detta delle attiviste, ha disatteso le aspettative del movimento. Alcuni leader del centro-sinistra hanno posto in essere tentativi di seduzione degli organizzatori, di cooptazione dei singoli, ma senza condurre in Parlamento

l'opposizione ferrea a loro richiesta. Tra le intervistate c'è chi ha dichiarato che "loro cercarono di inglobarci, ma noi non volevamo essere una comunità terapeutica per i partiti. Volevamo che loro facessero il proprio mestiere in Parlamento" (I-5).

Non si può parlare di sottovalutazione della portata dell'azione collettiva, quanto piuttosto di una risposta adattiva da parte della politica. Come osserva dalla Chiesa: "I partiti capirono che nel Paese si stava muovendo qualcosa di grande e di serio. E come sempre, invece di pensare a cambiare se stessi, con tutti i costi interni conseguenti, pensarono di digerire la novità con qualche cooptazione" (Dalla Chiesa, 2009, p. 145). In queste formazioni nessuna persegue una carriera politica, nonostante qualche proposta di candidatura. Ciascuna ha continuato a interpretare il proprio impegno, come riportato da una delle partecipanti "con il ruolo di pungolo esterno dei decisori" (I-7).

Diversa è la parabola che si disegna a Firenze, dove il "movimento dei professori", prende le mosse da un'iniziativa di Paul Ginsborg, professore di Storia contemporanea presso l'Università degli Studi di Firenze. Ginsborg, a inizio 2002, nel clima di tensione già descritto, decide di sollecitare alcuni suoi colleghi di università a denunciare il pericolo corso dalle istituzioni democratiche, dando vita a un comitato promotore che convoca per il 24 gennaio un raduno di tutti gli aderenti. Anche in questo caso tra le regole fissate in partenza, vi è la chiara volontà di tenersi lontani dagli schemi dei partiti e dei sindacati e di generare un'iniziativa originale e senza sigle ingombranti. La manifestazione del 24 gennaio sorprende per la grande e trasversale partecipazione (oltre diecimila manifestanti sotto la pioggia battente). Dopo il successo del corteo, in tanti tra coloro che hanno preso parte chiedono di trovare una modalità stabile per impegnarsi. Per rispondere al desiderio di continuità, il 6 aprile del 2002, nel pieno della stagione *girotondina*, viene varato il Laboratorio per la Democrazia, uno strumento per ritrovarsi in assemblea e discutere delle tematiche ritenute di maggior interesse politico. L'obiettivo del Laboratorio è tenere insieme il movimento globale con l'iniziativa locale, con l'auspicio di proporre politiche territoriali innovative capaci di porsi in relazione con altre prassi in atto altrove. L'impegno è volto a riformare le forme e i metodi della politica, superando le logiche spartitorie e poco trasparenti che si sono affermate nella Prima Repubblica e che stentano a essere superate.

Il Laboratorio, pur nella sua essenza autonomo dai partiti e dalle ingerenze politiche, mantiene fin da subito una conversazione con i rappresentanti istituzionali. Prova ne è il fatto che le proposte emerse dai gruppi tematici sono portate all'attenzione dell'allora sindaco Leonardo Dominici, nella ricerca intenzionale di un dialogo con i decisori locali. Tale differente attività è

alla base del diverso sviluppo di questo attore di movimento: da inizio 2003 gli altri movimenti della *primavera* sembrano essere ormai entrati in una fase di declino e le iniziative pubbliche si riducono drasticamente, anche in considerazione della risposta ricevuta dai maggiori partiti della sinistra. In questa fase il Laboratorio decide di tornare a focalizzarsi sul livello territoriale e di organizzare una lista civica all'interno della quale far candidare alcuni tra coloro che hanno preso parte ai gruppi di lavoro, nel tentativo di valorizzare le competenze e il percorso svolto. Le amministrative previste per il 2004 rappresentano per questa esperienza un momento nel quale mettersi alla prova e portare “dentro il palazzo”, le idee maturate nei due anni di percorso, senza entrare nei partiti esistenti. Le elezioni sanciscono il successo di questa formazione, che riesce a portare quattro persone in Consiglio comunale a Firenze, attivando una strenua opposizione a sinistra, sulla base del mandato ricevuto dal Laboratorio. L'attività politica va avanti per due mandati, aprendo alla partecipazione anche di persone nuove che non hanno partecipato alle prime fasi: leader riconosciuta di questa fase e candidata eletta per due mandati in Comune è la docente Ornella De Zordo. Una delle intervistate dichiara: “I girotondi pensavano che si potesse correggere l'Ulivo. Noi eravamo più radicali, non abbiamo mai pensato che fosse riformabile quel sistema” (I-10). Su questo aspetto la prova del diverso sviluppo del dialogo aperto con i partiti, da parte delle diverse formazioni, risiede nel fatto che il Laboratorio di Firenze decide di attivarsi direttamente con delle candidature, autonome rispetto ai partiti e su base locale.

Una scelta diversa è operata da Francesco Pancho Pardi, tra i fondatori della manifestazione del 24 gennaio accanto a Paul Ginsborg e Ornella De Zordo. Il professore di geografia decide di accettare la proposta di candidatura da parte dell'Ulivo e entra in Parlamento, uscendo dal Laboratorio fiorentino e anche dai girotondi. Nel materiale prodotto dal movimento si legge: “Noi pensiamo che il rapporto con i partiti debba essere un rapporto essenzialmente dialettico, di confronto e di stimolo; pensiamo che il movimento debba mantenere una completa indipendenza rispetto a tutte le formazioni politiche continuando a svolgere la sua azione dall'esterno e che solo così potrà esercitare a pieno la propria facoltà di critica: solo se dichiariamo apertamente che intendiamo sottrarci ai tentativi di cooptazione potremo svolgere un'azione davvero utile” (Lucchi, 2012, p. 24).

Oltre al rapporto con la politica e alla conseguente differente risposta sviluppata dalle partecipanti e dai partecipanti, di fronte alle proposte di cooptazione nei partiti del centro sinistra, un altro elemento di analisi sulla partecipazione femminile a questi movimenti è dato dalla lettura che gli aderenti stessi ne danno. Tra i protagonisti dell'epoca coinvolti nella ricerca, ve

ne sono alcuni che a inizio anni Duemila erano giovani studenti e altri che erano già professionisti e adulti. Per schematizzare, potremmo dire che sono state raccolte le testimonianze dei ventenni e quelle dei quaranta-cinquantenni dell'epoca. Questo consente di valutare le differenti ricostruzioni dei vissuti personali, influenzate anche dal fattore anagrafico e biografico. Sul tema della leadership e del rapporto maschile/femminile, siamo in presenza di due letture divergenti. Infatti, è interessante notare che i più adulti, coloro che oggi hanno tra sessanta e settant'anni, restituiscono un quadro di vivace protagonismo femminile, ascrivendo talvolta al maschile gli elementi meno qualificanti del movimento, come dichiarato da una delle protagoniste dei girotondi romani: "È stato un movimento costruito all'80% da donne, poi spaccato da tre uomini" (I-5). E ancora: "Le donne stavano attente a evitare la personificazione, non volevano che ci fosse l'identificazione di una di noi come forza motrice, facevamo i turni per rilasciare le interviste, mentre alcuni personaggi maschili sono passati all'incasso, emergendo mediaticamente e accettando poi le proposte della politica, ovvero la candidatura, entrando in Parlamento a nome di un movimento che non li riconosceva come rappresentanti" (I-7).

Differentemente, coloro che oggi sono tra i quaranta e i cinquant'anni e che all'epoca rappresentavano l'anima più giovane, spesso alle prime esperienze di piazza, emerge con minor evidenza questa distinzione. La lettura data da una delle promotrici riporta che "la partecipazione femminile era massiccia, ma non ho mai avuto la sensazione di una distinzione di ruoli tra femmine e maschi. Ci si muoveva in armonia, senza prevalenze di genere". E ancora: "Non sentivamo la necessità di creare nuovi stereotipi, di generare un'etichetta che escludesse. Come le donne, così gli uomini partecipavano" (I-3).

Tra gli elementi interpretativi della distanza di vedute in merito alla partecipazione di genere, una chiave di lettura può essere la valutazione del percorso culturale e generazionale dei partecipanti. Coloro che a inizio duemila avevano quarant'anni o più erano persone che avevano vissuto direttamente o indirettamente la stagione di lotta per l'affermazione dei diritti civili delle donne e che quindi verosimilmente prestavano maggior attenzione verso alcune dinamiche di gestione del potere. I nati a cavallo tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Otanta, invece, sono cresciuti già in un clima in cui la parità di genere era affermata (almeno in linea di principio) e quindi si può immaginare che vivessero con minor forza la distinzione nella partecipazione. Dalle prime è stato sottolineato "le ore spese a organizzare le manifestazioni venivano sottratte ad altro, al lavoro -molte di noi erano libere professioniste- e alla casa. Ma nessuna di noi aveva figli, eravamo libere di spendere il nostro tempo, senza vincoli familiari" (I-5). Il riferimento è alle

condizioni che rendono possibile la partecipazione da parte degli individui, laddove ci si trovi in presenza di fattori e vincoli contingenti e di contesto, che possono generare partecipazione oppure esclusione, disuguaglianze sociali e politiche tra i singoli e dei gruppi (Verba *et al.*, 2002) .

Successivamente alla primavera dei movimenti, il protagonismo femminile sarà nuovamente diffuso durante l'ondata successiva di mobilitazione anticorruzione, attivata attorno al 2010, sulla quale per esigenze di sintesi non ci si sofferma in questo contributo. Il fattore scatenante nell'attivazione di piazza è la condotta ascritta al Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi: siamo nella fase del Rubygate⁴ e delle feste a sfondo sessuale denominate "bunga-bunga". La vicenda giudiziaria vede il perseguimento per il reato di corruzione in atti giudiziari, ma più generalmente le cronache riportano l'utilizzo del corpo femminile come merce di scambio, secondo quanto definito *sexual extortion* o *sextortion* dall'International Association of Women Judges (Iaw) come "the abuse of power to obtain a sexual favor" (Iaw, 2012, p. 9), in cui, come descritto da Markle (2017), il corpo femminile è visto "as a currency of exchange". Su questa specifica forma di corruzione esiste una nutrita letteratura (Baker, 1995; Goetz, 2007; Merkle, 2020; Merkle *et al.*, 2017; Scalia, 1998; Towns, 2015), ma in questa sede interessa sottolineare che la condotta ascritta all'allora premier porta la cittadinanza a reagire con una forte attivazione di piazza, nella quale sarà visibile in prima linea la presenza delle donne. Come evidenziato da Montalbano, in quel periodo "la società civile femminile italiana si è più volte mobilitata manifestando numerosa contro la violenza di genere, il sessismo, la precarietà, e ha aderito in massa al movimento trasversale, aperto e plurale Se non ora quando (Snoq) nato nel 2011 dall'iniziativa di alcune 'per reagire al modello degradante ostentato da una delle massime cariche dello Stato, lesivo della dignità delle donne e delle istituzioni'" (2015, p. 31). La partecipazione femminile a queste mobilitazioni necessita di un focus specifico che si rimanda ad altre sedi.

Alcune considerazioni conclusive

A partire da una rapida rassegna in tema di corruzione, anticorruzione e genere, in questo contributo sono state tracciate alcune linee di tendenza relative alla partecipazione femminile alle mobilitazioni anticorruzione in Italia, nel periodo 1992-2021. L'analisi della letteratura sulla partecipazione

⁴ In relazione alla vicenda in oggetto Silvio Berlusconi è tutt'oggi a processo per corruzione in atti giudiziari.

politica delle donne ha condotto a considerazioni circa la possibile relazione tra presenza femminile in ruoli politici o amministrativi e il livello di corruzione. Un cospicuo numero di casi studio consente di giungere alla definizione di un nesso di causalità, rispetto al quale però è necessario proseguire a indagare sul ruolo agito dal contesto e sul perdurare nel tempo degli “effetti anticorruzione” scaturiti dalla presenza delle donne in ruoli di rappresentanza politica.

Inoltre, il contributo della letteratura esistente su corruzione e genere si concentra sull’impatto generato dalla corruzione sulla popolazione femminile, per evidenziare quali siano gli effetti dell’abuso di potere sul malfunzionamento degli apparati statali e, conseguentemente, sui servizi pubblici. Molto più frammentaria risulta la ricerca sulla presenza delle donne nei network anti-corruttivi agiti dal basso, per indagare se vi siano effetti benefici rispetto a una maggior esposizione nei movimenti impegnati su questo fronte. In merito, nel rapporto delle Nazioni Unite su corruzione, *accountability* e genere, si sottolinea che “anti-corruption efforts benefit from wider engagement of women in civil society and in positions of public authority. [...] Innovative methods developed to engage women in anti-corruption efforts have had considerable positive effects” (Hossain e Nyamu Musembi, 2010, p. 41).

Su questo tema nello specifico, l’analisi dei casi studio condotta attraverso le interviste in profondità ad alcuni attori di movimento attivi in Italia, consente di tracciare alcuni elementi di sintesi.

In prospettiva diacronica, la presenza femminile all’interno delle diverse mobilitazioni anticorruzione prese in esame potrebbe essere riassunta come durevole, creativa e ricorrente.

In relazione alla costanza nella partecipazione, le donne intervistate hanno espresso un desiderio di prendere parte non episodico e non necessariamente collegato a fatti di attualità. In particolare le mobilitazioni di inizio anni 2000 analizzate hanno visto il perdurare delle mobilitazioni e la frequenza delle stesse, per periodi di tempo medio-lunghi.

Per ciò che concerne l’analisi del repertorio della protesta, si è potuto constatare come, in continuità con quanto già sottolineato da Dino in relazione al movimento antimafie, “la partecipazione delle donne si distingue per forme, linguaggi e modi di protesta specifici e originali” (2016, p. 8). Nei casi studio analizzati si evince come i simboli siano stati proposti e scelti dalle donne e l’originalità dei linguaggi, unitamente alla creatività, costituiscono le basi per un possibile studio specifico sul repertorio di questo movimento e sulla sua genesi.

Da ultimo, in relazione alla ricorrenza della partecipazione, si è potuto constatare come le manifestanti si siano frequentemente riattivate nel tren-

tennio in esame, dando continuità al proprio impegno pur all'interno di mobilitazioni diverse.

Per una lettura in parallelo con il movimento antimafia, è possibile evidenziare quale elemento di distinzione la motivazione che spinge alla partecipazione, in quanto in letteratura si evidenzia che al movimento antimafia le donne partecipano perché “spesso legate a esperienze traumatiche e dolorose” (Dino, 2016, p. 16), quindi si è in presenza di un dolore che genera desiderio di partecipazione. Nei casi presi in esame, relativi a mobilitazioni anticorruzione, l'impegno civico è più frequentemente motivato da una risposta verso comportamenti politici ritenuti non etici e offensivi della democrazia. Un forte punto di contatto tra i due movimenti, che negli scorsi anni ha generato frequenti comuni mobilitazioni, è l'intreccio costituito dalla criminalità su vasta scala, che alimenta le disuguaglianze sociali e genera la concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi, in modo legale o illegale. Anche nel caso di meccanismi legali di accumulazione del capitale, il modello può produrre un sistema capace di alimentare la corruzione (Rispoli e Vannucci, 2022), indebolendo la democrazia, legittimando asimmetria e disuguaglianza sociale. In continuità con tale visione, negli ultimi anni con sempre maggior frequenza si è assistito all'integrazione, all'interno degli slogan dei movimenti⁵, delle parole chiave mafia-corruzione-giustizia sociale, con l'obiettivo di interpretare in una forma più ampia i valori ascritti alla legalità e farne veicolo di equità e difesa degli ideali democratici.

Gli elementi emersi conducono a riflettere su possibili sviluppi dell'analisi della partecipazione politica dal basso delle donne ai movimenti sociali anticorruzione, anche al fine di evidenziare eventuali nessi causali tra tale presenza e lo sviluppo di strumenti di efficaci contro la corruzione.

Lista delle interviste

Int. n. 1: insegnante⁶; int. n. 2: giornalista; int. n. 3: studentessa; int. n. 4: studentessa; int. n. 5: interprete; int. n. 6: informatica; int. n. 7: giornalista; int. n. 8: segretaria; int. n. 9: insegnante; int. n. 10: docente; int. n. 11: giornalista.

⁵ Riportati all'interno del *dataset* Antimob.

⁶ Le professioni si intendono all'epoca della partecipazione alla mobilitazione.

Bibliografia

- Alexander A.C. (2021), "Gender, Gender Equality, and Corruption: A Review of Theory and Evidence", in A. Bagenholm, B. Rothstein, M. Grimes, M. Bauhr (eds.), *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Antonelli M., Rispoli F. (2020), "Percezione della corruzione e partecipazione alle mobilitazioni anticorruzione: elementi di analisi nell'epoca del Covid-19", *Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata*, 6, 4, pp. 70-109.
- Arnone M., Iliopoulos E. (2005), *La corruzione costa: effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e pensiero, Milano.
- Baker C.N. (1995), "Sexual Extortion: Criminalizing Quid Pro Quo Sexual Harassment", *Law & Inequality: A Journal of Theory and Practice*, 13, 1, pp. 213-251.
- Barbacetto G., Gomez P., Travaglio M. (2019), *Mani pulite*, Chiarelettere, Milano.
- Barnes T.D., Beaulieu E. (2014) "Gender Stereotypes and Corruption: How Candidates Affect Perceptions of Election Fraud", *Politics & Gender*, 10, 3, pp. 365-391.
- Barnes T.D., Beaulieu E. (2018) "Women Politicians, Institutions, and Perceptions of Corruption", *Comparative Political Studies*, 52, 1, pp. 134-167.
- Bauhr M., Charron N. (2021), "Will Women Executives Reduce Corruption? Marginalization and Network Inclusion", *Comparative Political Studies*, 54, 7, pp. 1292-1322.
- Bauhr M., Charron N., Wangnerud L. (2019), "Exclusion or interests? Why females in elected office reduce petty and grand corruption", *European Journal of Political Research*, 58, 4, pp. 1043-1065.
- Belligni S. (1998), *Il volto simoniacco del potere: scritti su democrazia e mercati di autorità*, Giappichelli, Torino.
- Bellver A., Kaufmann D. (2005), "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications", *Ssrn Electronic Journal*, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8188/1/MPRA_paper_8188.pdf (consultato il 30/6/2022).
- Bertot J.C., Jaeger P.T., Grimes M. (2010), "Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies", *Government Information Quarterly*, 27, 3, pp. 264-271.
- Beyerle S.M. (2014), *Curtailling corruption: people power for accountability and justice*, Lynne Rienner, Boulder- London.
- Biswas B. and Vijaya R.M. (2019), "Who protests? An exploration of the class dimensions of anticorruption mobilization", *Governance*, 32, 4, pp. 639-655.
- Bjarnegård E. (2013), "Clientelist Networks and Homosocial Capital", in E. Bjarnegård (ed.), *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*, Palgrave Macmillan, London.
- Borsellino R. (2006), *Nata il 19 luglio: lo sguardo dolce dell'antimafia*, Melampo, Milano.
- Bourdieu P. (1992), "The Practice of Reflexive Sociology", in P. Bourdieu, J.D. Wacquant (eds.), *An Invitation to Reflexive Sociology*, University of Chicago Press, Chicago.

- Campaniello N. (2019), *Women in crime, Iza World of Labor*, <https://wol.iza.org/uploads/articles/497/pdfs/women-in-crime.pdf?v=1>.
- Cazzola F. (1988), *Della corruzione: fisiologia e patologia di un sistema politico*, il Mulino, Bologna.
- Cazzola F. (1992), *L'Italia del pizzo: fenomenologia della tangente quotidiana*, Einaudi, Torino.
- Chaudhuri A. (2012), "Gender and Corruption: A Survey of the Experimental Evidence", in D. Serra, L. Wantchekon (eds.), *New Advances in Experimental Research on Corruption*, vol. 15, Emerald Group Publishing Limited, Bingley.
- Dalla Chiesa N. (2009), *Album di famiglia*, Einaudi, Torino.
- Dalla Chiesa N. (2013), *Le ribelli: storie di donne che hanno sfidato la mafia per amore*, Melampo, Milano.
- Dalla Chiesa N. (2020), "The antimafia movement in Italy. History and identity: a focus on the gender dimension", *Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata*, 6, 4, pp. 6-40.
- Davigo P., Mannozi G. (2007), *La corruzione in Italia: percezione sociale e controllo penale*, Gif Editori Laterza, Roma.
- Della Porta D. (1992), *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Della Porta D. (2002), *Corrupt exchanges: empirical themes in the politics and political economy of corruption*, Nomos, Baden-Baden.
- Della Porta D. (2018), "Anti-Corruption from Below. Social Movements Against Corruption in Late Neoliberalism", *Partecipazione e conflitto*, 10, 3, pp. 661-692.
- Della Porta D., Diani M. (2020), *Social Movements – An Introduction*, Blackwell, Oxford.
- Della Porta D., Mattoni A. (2021), "Civil society against corruption", in A. Bagenholt, M. Bauhr, M. Grimes (eds.), *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Della Porta D., Vannucci A. (2007), *Mani impunite: vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Della Porta D., Vannucci A. (2016), *The Hidden Order of Corruption: an Institutional Approach*, Taylor and Francis, London.
- Della Porta D., Vannucci A. (2021), *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, il Mulino, Bologna.
- Dino A. (2016), "Antimafia e movimenti delle donne. Protagoniste, culture e linguaggi", *Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata*, 2, 3, pp. 3-23.
- Dino A., Modica G. (a cura di) (2022), *Che c'entriamo noi: racconti di donne, mafie, contaminazioni*, Mimesis, Milano.
- Dollar D., Raymon F., Gatti R. (2001), "Are women really the 'fairer' sex? Corruption and Women in Government", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46, 4, pp. 423-429.
- Eggers A., Vivyan N., Wagner M. (2017), "Corruption, Accountability, and Gender: Do Female Politicians Face Higher Standards in Public Life?", *The Journal of Politics*, 80, 1, pp. 321-326.

- Esarey J., Chirillo G. (2013), “Fairer Sex or Purity Myth? Corruption, Gender, and Institutional Context”, *Politics & Gender*, 9, 4, pp. 361-389.
- Esarey J., Schwindt-Bayer L.A. (2019), “Estimating Causal Relationships Between Women’s Representation in Government and Corruption”, *Comparative Political Studies*, 52, 11, pp. 1713-1741.
- Flores W. (2019), “Youth-Led Anti-Corruption Movement in Post-Conflict Guatemala: Weaving the Future?”, *Ids Bulletin*, 50, 3, pp. 37-52.
- Glover S.H., Bumpus M.A., Logan J.E., Ciesla J.R. (1997), “Re-examining the Influence of Individual Values on Ethical Decision Making”, *Journal of Business Ethics*, 16, 12, pp. 1319-1329.
- Gneezy U., Leonard K.L., List J.A. (2009), “Gender Differences in Competition: Evidence from a Matrilineal and a Patriarchal Society”, *Econometrica*, 77, 5, pp. 1637-1664.
- Goetz A.M. (2007), “Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?”, *Development and Change*, 38, 1, pp. 87-105.
- Granovetter M. (2006), “La costruzione sociale della corruzione”, *Stato e mercato*, 78, 3, pp. 343-368.
- Grimes M., Wangnerud L. (2010), “Curbing Corruption Through Social Welfare Reform? The Effects of Mexico’s Conditional Cash Transfer Program on Good Government”, *The American Review of Public Administration*, 40, 6, pp. 671-690.
- Hazarika G. (2018), “The plough, gender roles, and corruption”, *Economics of Governance*, 19, 2, pp. 141-163.
- Heidenheimer A.J., Johnston M. (2017), *Political corruption: concepts & contexts*, Routledge, London-New York.
- Hossain N., Nyamu Musembi C. (2010), *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connection*, Undp-Unifem, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Corruption-accountability-and-gender.pdf>.
- Incandela F. (2007), *Donne di mafia donne contro la mafia: cinque ritratti*, Libridine, Mazara del Vallo.
- International Association of Women Judges – Iawj (2012), *Stopping the abuse of power through sexual exploitation: Naming, shaming and ending sextortion*, https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/naming_shaming_ending_sextortion/naming_shaming_ending_sextortion.pdf.
- Ioppolo L., Panzarasa M. (2012), *Al nostro posto: donne che resistono alle mafie*, Transeuropa, Massa.
- King E.M., Mason A.D. (2001), *Engendering development: through gender equality in rights, resources, and voice*, The World Bank, Washington, DC.
- Koenig G. (2010), *Il fascino discreto della corruzione*, Bompiani, Milano.
- Kossow N. (2020), “Digital anti-corruption: hopes and challenges”, in A. Mungiu-Pippidi, P.M. Heywood (eds.), *A research agenda for studies of corruption*, Edward Elgar Publishing, Northampton.
- Lawless J.L. (2015), “Female Candidates and Legislators”, *Annual Review of Political Science*, 18, 1, pp. 349-366.

- Leonardi L. (2000), “L’altra metà del ciberspazio. Donne e partecipazione sociale tra reti virtuali e reti convenzionali”, *Quaderni di Sociologia*, 23, pp. 64-84.
- Lindstedt C., Naurin D. (2010), “Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption”, *International Political Science Review*, 31, 3, pp. 301-322.
- Lucchi C. (a cura di) (2012), *Il Laboratorio per la democrazia. La politica dal basso*, L’Altracittà, Firenze.
- Magaraggia S., Vingelli G., Bellé E. (2015), *Genere e partecipazione politica*, FrancoAngeli, Milano.
- Magatti M. (1996), *Corruzione politica e società italiana: il rapporto degradato tra partiti politici e interessi economici come sintomo di crisi della democrazia: un’analisi approfondita*, il Mulino, Bologna.
- Mattoni A. (2013), “I movimenti antimafie in Italia”, in E. Cicone, F. Forgione, I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie: storia, economia, società, cultura*, vol. 2, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Mattoni A. (2018), “From Data Extraction to Data Leaking. Data-activism in Italian and Spanish anti-corruption campaigns”, *Partecipazione e conflitto*, 10, 3, pp. 723-746.
- Mattoni A. (2021), “Digital Media in Grassroots Anti-Corruption Mobilizations”, in D.A. Rohlinger, S. Sobieraj, *The Oxford Handbook of Sociology and Digital Media*, Oxford University Press, Oxford.
- Mattoni A., Odilla F. (2021), “Digital Media, Activism, and Social Movements. Outcomes in the Policy Arena. The Case of Two Anti-Corruption Mobilizations in Brazil”, *Partecipazione e conflitto*, 14, 3, pp. 1127-1150.
- Melucci A. (1982), *L’invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni individuali*, il Mulino, Bologna.
- Merkle O. (2020), “Gender and corruption: what we know and ways forward”, in A. Mungiu Pippidi, P.M. Heywood (eds.), *A research agenda for studies of corruption*, Edward Elgar Pub, Cheltenham.
- Merkle O. (2022), *Anti-corruption and gender: the role of women’s political participation*, 4, Westminster Foundation for Democracy.
- Merkle O., Reinold J., Siegel M. (2017), *A Gender Perspective on Corruption Encountered during Forced and Irregular Migration*, Unu Migration Network.
- Milan S. (2018), “Data activism as the new frontier of data activism”, in V.W. Pickard, G. Yang (eds.), *Media activism in the digital age*, Routledge, London.
- Montalbano A. (2015), “Femminismi e movimenti delle donne nell’Italia del Duemila”, *Narrativa*, 37, pp. 31-47.
- Ones D.S., Viswesvaran C. (1998), “Gender, age, and race differences on overt integrity tests: Results across four large-scale job applicant datasets”, *Journal of Applied Psychology*, 83, 1, pp. 35-42.
- Pavan E., Felicetti A. (2019), “Digital Media and Knowledge Production Within Social Movements: Insights From the Transition Movement in Italy”, *Social Media + Society*, 5, 4, pp. 1-12.

- Picci L., Vannucci A. (2018), *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione: le dimensioni della corruzione, quanto ci costa e come combatterla sul serio*, Altreconomia, Milano.
- Pizzorno A. (1992), "La corruzione nel sistema politico", in D. Della Porta, *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Puglisi A. (1990), *Sole contro la mafia*, La luna, Palermo.
- Puglisi A. (2012), *Donne, mafia e antimafia*, Di Girolamo, Trapani.
- Regalzi F. (2014), "Esperienze di advocacy in campagna elettorale. Ambiente, corruzione e diritti civili nell'agenda politica, dei media e dei cittadini", *Comunicazione politica*, 1, pp. 153-170.
- Rispoli F. (in via di pubblicazione), *Anti-corruption from below and digital activism: exploring the evolution of tools in two Italian campaigns*.
- Rispoli F., Vannucci A. (in via di pubblicazione), "The corruption of democracy between neoliberalism and populism", in E. Calossi, P. Imperatore (eds.), *Populism in Contemporary Italian Politics*, Pisa University Press, Pisa.
- Rothstein B. (2011), *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*, University of Chicago Press, Chicago-London.
- Rothstein B. (2015), *Political corruption*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Rothstein B., Varrach A. (2017), *Making Sense of Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sales I., Melorio S. (2019), *Storia dell'Italia corrotta*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Santino U. (2009), *Storia del movimento antimafia: dalla lotta di classe all'impegno civile*, Editori Riuniti, Roma.
- Sartori L., Tuorto D., Ghigi R. (2017), "The Social Roots of the Gender Gap in Political Participation: The Role of Situational and Cultural Constraints in Italy", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24, 3, pp. 221-247.
- Scalia E. (1998), "The Strange Career of Quid Pro Quo Sexual Harassment", *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 21, 2, pp. 307-326.
- Sciarrone R. (a cura di) (2017), *Politica e corruzione: partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma.
- Siebert R. (1997), *È femmina, però è bella: tre generazioni di donne al sud*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Stockemer D., Sundström A. (2019), "Corruption and women in cabinets: Informal barriers to recruitment in the executive", *Governance*, 32, 1, pp. 83-102.
- Sundstrom A., Wangnerud L. (2016), "Corruption as an obstacle to womens political representation: Evidence from local councils in 18 European countries", *Party Politics*, 22, 3, pp. 354-369.
- Sung H.E. (2003), "Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited", *Social Forces*, 82, 2, pp. 703-723.
- Swamy A., Knack S., Lee Y., Azfar O. (2001), "Gender and corruption", *Journal of development economics*, 64, 1, pp. 25-55.
- Tarrow S.G. (1994), *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tilly C. (1978), *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley, Reading.

- Towns A. (2015), "Prestige, Immunity and Diplomats: Understanding Sexual Corruption", in C. Dahlström, L. Wängnerud (eds.), *Elites, Institutions and the Quality of Government*, Palgrave Macmillan, London.
- Undp (2012), *Seeing Beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-Corruption*, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Grassroots%20women%20and%20anti-corruption.pdf>.
- Uslaner E.M. (2010), *Corruption, Inequality and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Vannucci A. (1997), *Il mercato della corruzione: i meccanismi dello scambio occulto in Italia*, Società aperta, Milano.
- Vannucci A. (2012), *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Vannucci A. (2018), "Costi di transazione e meccanismi di governance nel mercato della corruzione", *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, pp. 25-64.
- Verba S., Schlozman K.L., Brady H.E. (2002), *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*, Harvard University Press, Cambridge-London.
- Watson D., Moreland A. (2014), "Perceptions of Corruption and the Dynamics of Women's Representation", *Politics & Gender*, 10, 3, pp. 392-412.
- Zamboni C. (2010), "Le pratiche come modalità del simbolico", in M. Cerutti-Giorgi, F. Cleis, K. Stefanski, *Alla luce del presente. Relazioni, pratiche e mediazioni di donne, Quaderni degli Archivi Riuniti delle Donne Ticino*, Edizioni Ulivo, Balerna, pp. 63-78.
- Zamboni C. (2021), "Il simbolico e la via del movimento delle donne", *Materiali di estetica*, 8, 2, pp. 279-299.
- Żemojtel-Piotrowska M., Marganski A., Baran T., Piotrowski J. (2016) "Corruption and Sexual Scandal: The Importance of Politician Gender", *Anales de Psicologia*, 33, 1, pp. 133-141.

Una questione morale.
Tina Anselmi e la Commissione parlamentare
d'inchiesta sulla loggia massonica P2

di Andrea Possieri

1. La “scoperta” della corruzione politica

Dopo la “bella époque inattesa” del miracolo economico e la fase innovatrice del primo centro-sinistra, in Italia sopraggiunse un “decennio vitale e intenso, anche se disordinato e incoerente”: gli anni Settanta furono, infatti, un periodo caratterizzato da “una grande trasformazione non governata” nel quale convissero molti “esperimenti sociali innovativi” e alcuni tentativi di destabilizzazione dell’intero assetto istituzionale (Crainz, 2012, pp. 3 e 18; Formigoni, 2021, pp. 93-94). Fu un tempo di “dissoluzioni e lacerazioni”, di mutamenti culturali e “antropologici”, in cui si concluse la parabola ottimistica della modernizzazione ed emersero le inquietudini della secolarizzazione e del consumismo efficacemente raccontate da Pier Paolo Pasolini sulle pagine del *Corriere della Sera* (Crainz, 2016, p. 204; Giovagnoli, 2016, pp. 81-82; Scoppola, 1997, pp. 334-335). Quel decennio, troppo sbrigativamente qualificato come gli “anni di piombo”, fu sostanzialmente il “crocevia di una storia diversa” che rappresentò un momento di crisi e di svolta del sistema politico italiano (De Rosa, 2003, p. 447).

Questo spartiacque storico-politico produsse anche un mutamento nell’antropologia politica degli italiani che riguardò, essenzialmente, la percezione del ruolo dei partiti: soci fondatori della Repubblica, costituzionalmente riconosciuti come garanzia di libertà, pluralismo e partecipazione, i partiti avevano dato vita progressivamente a una “democrazia proporzionalista d’impronta fortemente statalista” (Galli della Loggia, 2010, p. 8) finendo per assumere una presenza pervasiva in ogni ambito della sfera pubblica. In particolare, “l’occupazione” e la “lottizzazione” dello Stato, soprattutto a partire dai primi anni Sessanta, stravolse il significato dell’interesse generale – che finì per coincidere con “l’interesse partitico” – e produsse “la stagione

del finanziamento sotterraneo dei partiti a spese dello Stato”, generando, in questo modo, un “flusso di denaro pubblico” sempre maggiore nelle casse delle organizzazioni politiche (Colarizi, 1994, pp. 301-305).

Il 1970 si aprì, infatti, con le rivelazioni del rapporto Pyke sui finanziamenti della Cia a una serie di partiti politici italiani e, poi, a breve distanza di tempo, emersero anche le prime notizie sul cosiddetto “affare Lockheed” che misero in luce un mondo sommerso e parallelo rispetto a quello legale, in cui agivano servizi segreti e affaristi, a fianco di uomini politici e persino ministri della Repubblica (Mammarella, 1998, p. 399). L’Italia era precipitata, al pari di altre nazioni europee, in uno stato di “vistosa alterazione degli equilibri geo-politici post bellici” ma, diversamente dalle altre potenze del Vecchio Continente, aveva due limiti strutturali: quello di essere una sorta di “democrazia speciale” – senza possibilità d’alternanza tra maggioranza e opposizione a causa del cosiddetto “fattore K” – e di avere un “sistema politico percorso da una così diffusa corruzione e da poteri trasversali, in parte occulti, che alteravano profondamente il funzionamento delle sue istituzioni politiche” (Craveri, 1995, p. 538). Nel Paese si era ormai consolidato “il mondo delle consorterie trasversali” che aveva determinato una “struttura del potere” in cui convivevano, in stretto rapporto tra loro, centri “finanziari, istituzionali, politici, eversivi” e perfino “criminali” (Magnani, 2016, p. 4).

In questo contesto politico, nel discorso pubblico italiano iniziarono ad affermarsi una serie di idee, interpretazioni e immagini fortemente critiche nei confronti del sistema politico. Nel 1972, per esempio, il Partito radicale di Marco Pannella coniugò la battaglia per i diritti civili con la denuncia dei “partiti di regime”, sviluppando quella critica alla “partitocrazia” che, sin dalla seconda metà degli anni Quaranta, era stata utilizzata da alcuni intellettuali e uomini politici che si collocavano “in una posizione eterodossa rispetto al nascente sistema politico italiano” (Crainz, 2012, p. 26; Griffo, 2007, p. 400). Inoltre, tra il 1973 e il 1974, Pier Paolo Pasolini, sulle colonne del *Corriere della Sera*, coniò la metafora del “palazzo” che divenne il sinonimo della disaffezione nei confronti di un potere ritenuto non solo auto-referenziale e distante dai cittadini, ma anche caratterizzato da un’“essenza” e una “prassi” sempre più “illegale”. Successivamente, lo scrittore arrivò a invocare perfino un “processo” alla classe politica repubblicana – in particolare ai “gerarchi democristiani” – elencandone dettagliatamente i capi d’imputazione.

La denuncia del “palazzo” come metafora di un potere sempre più corrotto, inefficiente e isolato, trovava un efficace riscontro nelle indagini della magistratura: l’inchiesta sulle tangenti petrolifere, del febbraio 1974, aveva infatti portato alla “scoperta della corruzione come metodo” in cui i vari

soggetti politici avevano addirittura fissato delle “percentuali fisse” con cui suddividersi, in base alla propria forza elettorale, i profitti di queste pratiche corruttive (Crainz, 2012, p. 26). Come risposta a questo stato di cose e con l’obiettivo di costruire “un regime di trasparenza”, il 2 maggio del 1974, il Parlamento approvò la norma n. 195, la cosiddetta “legge Piccoli”, sul “Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici”. Si trattò, a ben guardare, soltanto di una risposta parziale a un fenomeno ben più vasto e complesso che non riguardava soltanto il tema del finanziamento pubblico della politica, ma toccava, in realtà, il centro nevralgico del funzionamento della democrazia: ovvero la definizione del ruolo dei partiti nell’ambito dei poteri dello Stato.

Il dibattito parlamentare sulla “legge Piccoli” – che fu approvata nell’arco di due mesi con una maggioranza vastissima – rilevò, al di là di tutte le considerazioni sui controlli e i divieti previsti dal provvedimento, che all’interno delle formazioni politiche si erano ormai consolidate una serie di “irreversibili prassi illegali” che, da tempo, venivano invece considerate come pratiche politicamente legittime. Il parlamentare democristiano Ciriaco De Mita espresse, infatti, tutto il suo stupore dinanzi a quella che sui giornali venne raccontata come l’improvvisa “scoperta” che l’Enel finanziava i partiti: “come se non si sapesse – disse De Mita – che questo è fra gli obblighi diciamo sub-istituzionali dell’Enel”. E constatò, inoltre, che “la novità” consistesse nello spiegare questa prassi “ricorrendo alle ipotesi di azione criminosa” (Craveri, 1995, p. 545). Anche all’interno del Pci, durante alcune riunioni della Direzione, tra maggio e giugno 1974, emerse l’amara constatazione che non esisteva solo un “fenomeno enorme di corruzione dei partiti di governo” ma che ormai, “in alcune regioni”, il finanziamento del Pci si avvaleva di “entrate” che non erano “lecite legittimamente, moralmente, politicamente” (Crainz, 2012, pp. 32-33).

Tuttavia, l’approvazione della legge n. 195 del 1974 non riuscì a mettere fine al sistema di finanziamento illegale della politica. Negli anni successivi, infatti, una serie di inchieste coinvolsero l’amministrazione centrale dello Stato e quella locale, le imprese pubbliche e quelle private: vennero alla luce le prassi di finanziamento occulto dell’Enel, i fondi neri dell’Iri e della Montedison, mentre l’inchiesta sulla Lockheed investì persino il Presidente della Repubblica, Giovanni Leone – che, dopo una veemente campagna di stampa, fu costretto a dimettersi nel 1978 con sei mesi d’anticipo, nonostante la sua estraneità ai fatti – e portò alla condanna di numerosi imputati tra cui l’ex ministro della Difesa, il socialdemocratico Mario Tanassi. Se nel triennio 1976-1978 la corruzione politica si intrecciò con la “crisi del welfare italiano”, negli anni successivi, si combinò con il progressivo aumento del debito

pubblico. In questo modo, la democrazia dei partiti, che ambiva a divenire una democrazia sociale, si tramutò invece in una “democrazia distributiva”, frutto di un accordo consociativo tra maggioranza e opposizione, a cui corrispose un sempre maggiore incremento della spesa pubblica (Craveri, 1995, p. 548; Di Nucci, 2016, p. 76).

Alla base di questi fenomeni, si collocava la peculiare lotta politica che, in Italia, si svolgeva come una continua e logorante “guerra di posizione tra i partiti” e si basava, oltre che su una pervasiva occupazione dell’amministrazione centrale dello Stato, anche su “una presenza capillare sul territorio” di “strutture clientelari” e “organizzazioni di interessi collettivi”. Tra queste organizzazioni andava inserita anche la massoneria che, da sempre, raccoglieva al suo interno varie componenti della classe dirigente italiana, nonché dei servizi di sicurezza. Questo intreccio di poteri costituì la “versione patologica” di un modello di “capitalismo relazionale” che si sovrappose allo sviluppo ipertrofico degli apparati politici e favorì l’emergere di un’opinione pubblica sempre più critica nei confronti della cosiddetta “corruzione partitocratica” (Craveri, 1995, p. 549; Magnani, 2016, p. 4). Un indicatore di questo malessere fu lo svolgimento, l’11 giugno 1978, del referendum promosso dai radicali per l’abrogazione della “legge Piccoli”: nonostante l’invito a votare “no” da parte di quasi tutti i gruppi presenti in Parlamento – con la sola eccezione del partito di Marco Pannella – il “sì” raggiunse ben il 43,6% dei consensi. Pochi mesi dopo, il 31 dicembre 1978, sul *Corriere della Sera*, Carlo Bo scrisse che la “gente” aveva smesso di “credere nei partiti e nelle ideologie” e che, ormai, i sociologi parlavano di “riflusso o di resurrezione prepotente del privato” (Crainz, 2012, p. 61).

Negli anni successivi scoppiarono altri “scandali” legati a ingenti finanziamenti ai partiti e alle loro correnti – in particolare quello dell’Istituto di credito delle casse di risparmio italiane (Italcasse) – che suscitarono una forte reazione di “insofferenza” nell’opinione pubblica e una “profonda crisi di fiducia nei confronti dei partiti” (Crainz, 2016, pp. 231-232; Giovagnoli, 2016, p. 131). Di questa “crisi di fiducia” si fece interprete, sorprendentemente, il Presidente della Repubblica che dopo il terremoto dell’Irpinia del 23 novembre 1980 – che aveva provocato migliaia di morti e circa 300 mila senzatetto tra le provincie di Napoli, Caserta, Avellino, Salerno e Potenza – si propose di rappresentare quei “sentimenti” e quelle “domande” dei cittadini, che non solo non erano “esprimibili attraverso gli ordinari canali rappresentativi”, ma talvolta non erano “in sintonia con le istanze fatte proprie dai partiti”. Sandro Pertini, dopo essersi recato sui luoghi del sisma e aver visto la “disorganizzazione” degli aiuti ai sopravvissuti e il “collasso” delle istituzioni, tenne in televisione un’appassionata “requisitoria contro il governo” in cui denunciò

il malfunzionamento dei “centri di soccorso immediato” e la mancata attuazione dei regolamenti d’esecuzione sulle leggi che riguardavano le calamità naturali (Botta, 2020, pp. 174-176). Il giorno successivo il segretario del Pci Enrico Berlinguer, scosso e influenzato dall’intervento di Pertini, lanciò la proposta di un “governo degli onesti”: un esecutivo composto da “uomini capaci” e dalle “energie migliori della democrazia italiana” (Ajello, 1997, pp. 232-233). La proposta di Berlinguer non ebbe seguito, tuttavia, il 31 dicembre 1980, il Presidente della Repubblica, intercettando un malessere diffuso nella società, pronunciò un celebre discorso di fine anno in cui denunciò con vigore i “corrotti e i disonesti” come persone “indegne di appartenere al popolo italiano”. Quel discorso, pronunciato dalla più alta carica dello Stato, introdusse la “questione morale” nel dibattito politico italiano.

A distanza di pochi mesi, inoltre, le cronache giudiziarie portarono alla luce il caso della loggia massonica Propaganda 2. La P2 era un’antica struttura che aveva avuto un forte sviluppo negli anni Sessanta del Novecento e raccoglieva al suo interno gli elementi più importanti e prestigiosi della massoneria. Nel 1971, Licio Gelli – che era entrato nella loggia nel 1963 sotto la protezione del venerabile Giordano Gamberini – ne era diventato il segretario organizzativo all’ombra del Gran Maestro Lino Salvini e il suo ruolo si consolidò definitivamente dopo il 1972 (Mola, 1992, pp. 745-753). Il 17 marzo 1981 i magistrati della procura di Milano, Giuliano Turone e Gherardo Colombo, nel corso delle indagini sul falso rapimento di Michele Sindona e sull’omicidio di Giorgio Ambrosoli del 1979, fecero perquisire lo stabilimento di una piccola azienda di Castiglion Fibocchi, in provincia di Arezzo, che era uno dei luoghi d’attività di Licio Gelli. In quella perquisizione vennero rinvenuti alcuni documenti che apparvero sin da subito sconvolgenti, ma fu necessario aspettare almeno due mesi prima che la lista degli affiliati alla loggia P2, rinvenuta a Castiglion Fibocchi, fosse resa pubblica.

Soltanto il 21 maggio 1981, infatti, la Commissione parlamentare d’inchiesta sul caso Sindona, presieduta dal socialista Francesco De Martino, rese nota la documentazione sequestrata nella ditta di Gelli: nell’elenco di 962 nomi comparivano alcuni deputati e ministri, molti militari – tra cui i comandanti dei servizi segreti del Sismi e del Sisd e quello della guardia di finanza – e, infine, imprenditori, finanziari e giornalisti. La divulgazione dei nomi degli appartenenti alla P2 produsse un enorme scalpore nell’opinione pubblica e un’immediata crisi di governo che portò, il 26 maggio, il Presidente del Consiglio Arnaldo Forlani a rassegnare le dimissioni.

Il 28 giugno si insediò, con la stessa maggioranza parlamentare, un nuovo esecutivo presieduto dal repubblicano Giovanni Spadolini. Pochi giorni dopo, il 4 luglio 1981, venne scoperto in un doppiofondo di una valigia del-

la figlia di Licio Gelli, un documento ritenuto fondamentale per spiegare il fenomeno piduista: il cosiddetto *Piano di rinascita democratica*. Secondo Giuliano Turone, quel *Piano* “malamente occultato in un rudimentale sottofondo insieme ad altri documenti” fu volutamente fatto ritrovare dal maestro venerabile della P2 non solo per “suscitare clamore mediatico” ma soprattutto per “serrare le fila” dei “disorientati fratelli di loggia” e per “richiamare all’ordine tutti quei personaggi politici” che in vari modi erano legati al “sistema P2” (Turone, 2021, pp. 39-40).

Il 7 luglio, durante il discorso programmatico al Senato, Spadolini individuò le “quattro emergenze che investivano il Paese” – tra cui quella “morale” – e affermò che l’esecutivo aveva l’“esigenza prioritaria di far luce su tutta la vicenda P2” sempre “nel rigoroso e conseguente rispetto della Costituzione”. Nel suo discorso, il Presidente del Consiglio affrontò anche il tema del finanziamento dei partiti: Spadolini era infatti consapevole della crisi del sistema politico e che qualsiasi riforma sarebbe stata insufficiente se prima non ci fosse stata una sincera “autocritica interna allo stesso regime interno dei partiti” che presupponesse un operato trasparente nelle prassi di finanziamento (Ceccuti, 2002, pp. 160 e 162). Poche settimane dopo l’insediamento del Governo Spadolini, il 28 luglio 1981, il segretario del Pci Enrico Berlinguer rilasciò una lunga intervista al direttore de *la Repubblica*, Eugenio Scalfari, in cui parlò diffusamente della “questione morale” come principale questione politica dell’Italia repubblicana. Berlinguer si scagliò, infatti, contro i partiti di governo, colpevoli di aver costruito un sistema di potere che, non solo sprecava denaro pubblico, ma lo gestiva in modo opaco e moralmente inaccettabile. Questi partiti non erano più organizzatori del popolo, ma delle federazioni di correnti comandate a livello locale da vari “boss” che avevano occupato lo Stato e tutte le istituzioni pubbliche¹.

In questo contesto politico, l’azione del governo Spadolini si concretizzò in due diversi atti. Il primo fu la legge n. 527 del 23 settembre 1981 che istituiva una Commissione parlamentare d’inchiesta sulla P2 – composta da venti senatori e venti deputati – che aveva “il compito di accertare l’origine, la natura, l’organizzazione e la consistenza” della loggia massonica guidata da Gelli. Il secondo atto riguardò, invece, la promulgazione della legge n. 17 del 25 gennaio 1982, con la quale, definì lo scioglimento della P2.

¹ E. Scalfari, “Dove va il Pci? Intervista a Berlinguer”, *la Repubblica*, 28 luglio 1981.

2. Tina Anselmi alla guida della Commissione P2

Nel tardo pomeriggio del 30 novembre 1981, le agenzie di stampa annunciarono il nome di Tina Anselmi come Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2. Una "scelta impreveduta", scrisse il giorno dopo il *Corriere della Sera*, che concludeva una "serie di laboriose consultazioni" che avevano visto cadere le numerose candidature dell'area laica: i liberali Aldo Bozzi e Giovanni Malagodi, i repubblicani Oscar Mammi, Oddo Biasini e Antonio Del Pennino. "Nella ridda di voci, di polemiche e anche di vivacissime proteste – scrisse il giornale milanese – il nome di Tina Anselmi non era mai stato fatto, neppure come ipotesi lontana". Era "la prima volta che una donna" veniva chiamata a ricoprire quest'incarico ma, d'altra parte, scrisse sempre il quotidiano di Via Solferino, la parlamentare della Dc non era "nuova a questi primati". Era stata, infatti, "la prima donna a ricoprire funzioni ministeriali dall'Unità d'Italia"².

Nata nel 1927, primogenita di quattro figli, Tina Anselmi era cresciuta in una famiglia antifascista della provincia veneta: il padre, Ferruccio, aveva la tessera socialista, la madre, Norma, era cattolica. Durante gli studi superiori aveva scelto di entrare nella Gioventù femminile di Azione cattolica, ma fu soprattutto la seconda guerra mondiale a segnare profondamente la sua esistenza. Il 26 settembre 1944, studentessa dell'Istituto magistrale di Bassano del Grappa, venne obbligata ad assistere, insieme ai compagni di scuola, all'impiccagione di 31 giovani partigiani. Di fronte a questo atto barbarico, scelse di aderire alla lotta partigiana diventando ben presto una staffetta della Brigata autonoma "Cesare Battisti" guidata da Gino Sartor. Contemporaneamente aderì alla Dc e si iscrisse alla Facoltà di Lettere dell'Università Cattolica di Milano. Nel 1948, dopo essersi laureata e aver iniziato a lavorare nella scuola, divenne una dirigente del sindacato insegnanti elementari. Nel 1955, tuttavia, abbandonò definitivamente l'attività sindacale e l'insegnamento per potersi dedicare esclusivamente all'attività di partito (Di Caro e Doni, 2016, pp. 236-239).

Nel 1964 Anselmi fu eletta vice delegata nazionale del Movimento Femminile nel convegno che pose a capo delle donne della Dc la dorotea Franca Falcucci e, nello stesso anno, si oppose all'approvazione del sistema proporzionale nell'elezione interna degli organi del partito, che avrebbe poi portato al potenziamento delle correnti. Contraria al sistema correntizio, nel 1966 giudicò preoccupante la "pressione delle oligarchie sul potere politico" e che

² P. Gr., "Tina Anselmi sarà la prima donna a presiedere una commissione d'inchiesta (quella sulla P2)", *Corriere della Sera*, 1° dicembre 1981 e "P2: la Anselmi (Dc) guiderà la commissione d'inchiesta", *La Stampa*, 1° dicembre 1981.

la classe dirigente del Paese, in virtù di questa ingerenza, fosse “eletta sempre più dal potere economico” (Noce, 2020). Nel 1968 venne eletta alla Camera e appena entrata in Parlamento si adoperò per modificare la legge che ampliava la tutela alle lavoratrici madri e che fu approvata definitivamente nel 1971. L’esito del referendum sul divorzio del 1974 e le successive elezioni del 1975 e del 1976, caratterizzate dalla crescita del Pci e dalla tenuta della Dc, portarono Benigno Zaccagnini alla segreteria del partito democristiano e all’approvazione della formula dei governi di solidarietà nazionale: in quella legislatura, tra il 1976 e il 1979, le fu affidato prima il Ministero del Lavoro e successivamente il Ministero della Sanità (Noce, 2020).

Si deve soprattutto all’intesa fra due donne, la comunista Nilde Iotti e la cattolica Maria Eletta Martini, rispettivamente Presidente e Vicepresidente della Camera, se Tina Anselmi fu incaricata di assumere la presidenza della Commissione parlamentare d’inchiesta sulla loggia massonica P2. Nei suoi appunti personali – i cosiddetti “diari segreti”, “scritti su pagine a quadretti di piccoli blocchi” che la parlamentare democristiana “scriveva per sé” come se fossero stati una sorta di “post-it” (Vinci, 2016, pp. 4-5) – ricordò il momento, il 30 ottobre 1981, in cui gli fu comunicata la nomina:

Ore 17.15 sono convocata dall’onorevole Iotti. Mi propone di assumere la presidenza della commissione inquirente sulla P2. È d’accordo anche Fanfani. Mi parla della storia dei vari tentativi. Chiedo quindici minuti di riflessione. Sento per telefono Leopoldo Elia e mi consiglia di accettare. Torno dalla Iotti alle 17.30 e accetto. (Vinci, 2016, p. 15).

La Commissione si costituì formalmente il 9 dicembre 1981 e, dopo aver approvato i regolamenti per le audizioni e le testimonianze, nonché le norme sulla ricezione, classificazione, archiviazione e accesso al materiale documentale, stabilì il programma dei lavori che venne approvato il 26 gennaio 1982. Questo programma individuava ben “otto filoni di argomenti” sui quali si sarebbero dovuti concentrare i commissari suddivisi in vari gruppi di lavoro³. Lo svolgimento dell’inchiesta, come previsto dall’articolo 4 della legge istitutiva, sarebbe dovuto durare soltanto 6 mesi, ma la durata dell’indagine fu prorogata per ben quattro volte: in questo modo, i lavori, iniziati il 9 dicembre 1981, si conclusero soltanto il 10 luglio 1984, svolgendosi tra l’ottava e la nona legislatura.

La discussione all’interno della Commissione parlamentare – che, di fatto, iniziò la sua attività quando la loggia P2 era già stata sciolta in base alla legge

³ “Introduzione”, in *Indici degli atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla loggia Massonica P2*, Camera dei deputati, Roma, 1995, p. XXVIII.

n. 17 del 25 gennaio 1982 – fu segnata, per tutta la durata dei lavori, da forti “polemiche” sugli “scopi e i metodi d’indagine” e da un dibattito politico che in alcuni casi, come scrisse il *Corriere della Sera*, fu “drammatico”⁴. I giornali italiani seguirono l’inchiesta parlamentare, raccogliendo interviste e dichiarazioni dei protagonisti delle vicende, riportando il dissenso interno ai partiti – emblematico quello del Presidente della Dc Flaminio Piccoli che criticò apertamente i lavori della Commissione con un articolo pubblicato su *Il Tempo* il 6 marzo 1983 – e, infine, raccontando le gesta di Licio Gelli che, tra le molte iniziative intraprese in questo periodo, fu protagonista, il 10 agosto 1983, anche di una clamorosa evasione dal carcere svizzero di Champ-Dollon⁵.

Dalla lettura dei “diari segreti” di Tina Anselmi, dai quale traspare “un impareggiabile testimonianza di varia umanità” come ha scritto Giovanni Di Ciommo, si può cogliere anche “l’intreccio tra la storia individuale di una donna e quella del Paese” (Vinci, 2016, pp. XXIV e 5): in quei 773 appunti emergono infatti le difficoltà dell’indagine, le questioni politiche più importanti e, soprattutto, la sua “solitudine” durante i lavori della Commissione. Una “solitudine” solo in parte mitigata dall’appoggio di due figure di grande rilevanza nell’assetto istituzionale dell’epoca: la Presidente della Camera Nilde Iotti e il Presidente della Repubblica Sandro Pertini. Sul forte legame tra Iotti e Anselmi ne ha fornito un’importante testimonianza Giorgio Frasca Polara, il portavoce della deputata del Pci, il quale ha scritto che “l’appoggio” della Iotti ad Anselmi non venne mai “meno nel corso degli intensi anni dei lavori della Commissione”. Dal “giorno dell’insediamento, fino alla chiusura della Commissione – ha scritto Frasca Polara – capitava di incontrare l’onorevole Anselmi nell’ufficio della Iotti” (Vinci, 2016, p. 25).

Del rapporto con Sandro Pertini, invece, si trova traccia sia nelle interviste rilasciate ai giornali, sia nei suoi diari: il 21 novembre 1982, Tina Anselmi, per legittimare la sua indagine sulla P2, dichiarò al giornale spagnolo *El País* di essere “appoggiata da Pertini”⁶; il 1° dicembre dello stesso

⁴ P. Gr., “Polemiche alla commissione P2 su scopi e metodi d’indagine”, *Corriere della Sera*, 16 dicembre 1981; “Loggia P2: momenti di tensioni e polemiche durante gli interrogatori della commissione”, *Corriere della Sera*, 8 gennaio 1982; R. Contedua, “In difficoltà la Commissione P2: ‘La Procura romana non ci aiuta’”, *La Stampa*, 11 marzo 1982; E. Mauro, “Tina Anselmi: ‘Mi dicono di stare zitta ma continuerò ad accusare la P2 per Moro’”, *La Stampa*, 2 giugno 1983; “Commissione P2: drammatico dibattito per le nuove indagini sulla Loggia Gelli”, *Corriere della Sera*, 9 febbraio 1983; G.z., “Sui politici da ‘interrogare’ si spacca la commissione P2”, *La Stampa*, 11 novembre 1983.

⁵ “Gelli scomparso dal carcere: fuga o evasione?”, *Corriere della Sera*, 11 agosto 1983; L. Valiani, “I nemici dello Stato”, *Corriere della Sera*, 12 agosto 1983.

⁶ “Anselmi: nell’inchiesta P2 sono appoggiata da Pertini”, *Corriere della Sera*, 21 novembre 1982.

anno annotò una confidenza del Presidente della Repubblica che gli aveva paventato il rischio di “un *pactum sceleris* tra Fanfani e Craxi” sulla crisi di governo che sarebbe potuto avvenire proprio sulla P2; il 19 luglio 1983, mentre si vociferava un suo avvicendamento alla guida della Commissione, scrisse che il generale dei carabinieri Arnaldo Ferrara e il Presidente Pertini parlavano “spesso” del suo “coraggio” e poi aggiungeva laconica: “Sanno che sono sola in questo compito”; il 10 maggio 1984, infine, alla conclusione del suo mandato da Presidente, Anselmi scrisse nei suoi appunti alcune righe di grande importanza che mettevano in rilievo, non solo il legame di stima e amicizia tra i due protagonisti, ma anche le difficoltà politiche in cui si trovò a lavorare la Commissione:

Visita a Pertini. Mi ringrazia per quello che ho fatto per il Paese e per l'Italia. Mi conferma la sua stima e la sua amicizia, per il coraggio che ho. Annota che nel Palazzo non si avrà la volontà di andare a fondo e di accogliere la mia relazione (Vinci, 2016, pp. 292, 370, 407).

Questi rapporti politici tra Anselmi, Iotti e Pertini rimandavano, indubbiamente, a un orizzonte culturale comune che trovava un luogo ideale d'incontro nel paradigma della “questione morale” che, ormai da alcuni anni, era saldamente ai primi posti dell'agenda pubblica. Le vicende giudiziarie della P2, con il loro carico di intrighi e sospetti, fenomeni corruttivi e pratiche eversive, che coinvolgevano i servizi segreti e il sistema dei media, le cariche militari e quelle politiche, sembravano confermare, infatti, l'assoluta centralità dell'”emergenza morale” nel sistema politico dell'Italia repubblicana⁷. Il Paese pareva essere afflitto, secondo le parole del segretario del Pci Enrico Berlinguer, da “un inquietante conflitto istituzionale” e da un “golpe strisciante”, di cui la P2 sembrava essere il cervello organizzativo, che aveva avuto come obiettivo principale la “liquidazione della politica di Moro”⁸.

Si trattava di una peculiare lettura della storia d'Italia che non si connetteva soltanto con le esigenze strategiche del principale partito d'opposizione, ma aveva una larga diffusione in ampi settori del mondo politico-culturale e che, nel dicembre 1983, venne sintetizzata efficacemente dalle parole che

⁷ A. Pieroni, “Sempre più grave l'emergenza morale”, *Corriere della Sera*, 18 marzo 1983; A. Padellaro, “Dopo la ‘controffensiva’ di Ortolani si riapre a Roma la questione morale”, *Corriere della Sera*, 25 aprile 1984.

⁸ R. Conteduca, “Ecco come Gelli preparava un colpo di Stato in Italia”, *La Stampa*, 14 luglio 1982; P. Graldi, “Le Brigate Rosse furono lasciate crescere perché favorivano un golpe politico della P2”, *Corriere della Sera*, 29 maggio 1983; L. Valiani, “Intervista a Berlinguer”, *Corriere della Sera*, 11 giugno 1983.

Tina Anselmi rilasciò in un'intervista concessa al *Corriere della Sera*: “Sappiamo di avere in mano la chiave di lettura di uno dei più dannati periodi della storia d'Italia”. Un periodo di cui, però, non tutto era ancora stato chiarito. Licio Gelli, secondo Anselmi, era infatti soltanto il “luogotenente” della loggia massonica, ma “la testa pensante, il cervello delle trame”, era “altrove” e non era “neppure certo che si trov[asse] in Italia”. “Il grande vecchio”, in definitiva, restava “nell'ombra”⁹.

In circa trenta mesi di lavoro, la Commissione effettuò 147 sedute, nel corso delle quali vennero ascoltate 198 testimonianze e ordinate ben 14 operazioni di polizia giudiziaria. Un lavoro poderoso che produsse centinaia di migliaia di documenti e che si concluse nell'estate del 1984. Il 9 maggio Tina Anselmi illustrò il testo della pre-relazione ai 40 componenti della Commissione e immediatamente si scatenò “una tempesta politica”, come scrisse il *Corriere della Sera*, che coinvolse il Governo Craxi e lo portò sull'orlo di una crisi. Nell'elenco dei 962 iscritti alla P2, che la pre-relazione Anselmi considerò “attendibile” e “veritiero”, veniva riportato, infatti, anche il nome del Ministro del Bilancio e della Programmazione economica, nonché segretario del Psdi, Pietro Longo. A sostegno di Tina Anselmi intervenne, ancora una volta, Sandro Pertini che, dopo essersi consultato con i Presidenti del Senato e della Camera, fece pubblicare un comunicato in cui espresse “il più vivo apprezzamento per l'intenso e delicato lavoro svolto dalla Commissione d'inchiesta sulla loggia P2”. L'immagine pubblica della parlamentare democristiana, nonostante le critiche feroci e le voci sulle sue presunte dimissioni, ne trasse beneficio: l'ex ministro della Sanità era colei che aveva portato all'attenzione pubblica “l'Italia degli scandali” e che stava dimostrando che la P2 era una “ragnatela che avvolgeva stampa e finanza”¹⁰.

⁹ N. Salvalaggio, “Anselmi: ‘la P2 è soltanto addormentata’”, *Corriere della Sera*, 9 dicembre 1983.

¹⁰ “Questa è la loggia P2”, *Corriere della Sera*, 10 maggio 1984; E. Scalfari, “Pasticcio all'italiana”, *la Repubblica*, 11 maggio 1984; E. Marzo, “P2: il governo a un passo dalla crisi”, *Corriere della Sera*, 11 maggio 1984; F. Proietti, “Tempesta politica per la relazione Anselmi sulla P2”, *Corriere della Sera*, 11 maggio 1984; E. Marzo, “Interviene Pertini. Espresso l'apprezzamento per il lavoro della commissione”, *Corriere della Sera*, 12 maggio 1984; G. Ferrara, “Le piramidi di Gelli”, *la Repubblica*, 19 maggio 1984; M. Garzonio, “Anselmi: contro la P2 difendere il Parlamento”, *Corriere della Sera*, 20 maggio 1984; “Belzebù e Belfagor nel complotto della P2”, *la Repubblica*, 23 maggio 1984; M. Nese, “Scontro Anselmi-Psdi sulla pre-relazione P2”, *Corriere della Sera*, 25 maggio 1984.

Il successivo dibattito sulla pre-relazione occupò la Commissione parlamentare per cinque sedute – dal 29 maggio al 6 giugno – che si tennero durante la campagna elettorale per il parlamento europeo. Le elezioni, che si svolsero il 17 giugno 1984, videro uno storico sorpasso del Pci sulla Dc: quel risultato fu influenzato, come scrisse Francesco Alberoni su *la Repubblica*, dalla “profonda emozione in tutto il Paese” per la morte di Berlinguer, avvenuta l’11 giugno, nonché dall’assoluta centralità che il tema della questione morale – legato alla P2 – aveva ormai raggiunto nel dibattito pubblico¹¹.

Un pieno sostegno alla pre-relazione di Tina Anselmi venne fornito, infatti, dal comunista Achille Occhetto il quale sostenne che quel documento dava “una diversa coscienza” dei meccanismi “del potere palese e di quello occulto” in Italia. La loggia di Gelli, secondo il parlamentare del Pci, era un “corpo autonomo” che voleva “riorganizzare la classe dirigente” del Paese secondo “una linea diametralmente opposta” al progetto politico di Moro che, invece, aveva avuto l’ambizione di raggiungere un “incontro tra le grandi componenti storiche” della società italiana. La P2 era dunque un “sistema di poteri occulti” che, incentivando la “strategia della tensione”, agiva “contro l’allargamento delle basi democratiche dello Stato” per “liquidare il sistema dei partiti” e sbarrare “l’irresistibile sviluppo della democrazia”. In conclusione, secondo Occhetto, la loggia di Gelli era espressione di un potere intrinsecamente “antidemocratico e anticomunista”¹².

Anche i socialisti Rino Formica e Salvo Andò apprezzarono la pre-relazione di Tina Anselmi – che giudicarono “positiva” e “coraggiosa” – seppur con motivazioni parzialmente diverse da quelle espresse da Occhetto. La P2, infatti, privata della natura “anticomunista” che le riconosceva il deputato del Pci, appariva a Formica come un’“associazione politica avente come finalità il controllo del sistema” la cui responsabilità, però, non andava attribuita “a un partito” o a “un sistema di partiti” ma a tutti coloro che avevano “lavorato per la degenerazione di tale sistema”. Il “capo” e “l’ideatore” della P2 non poteva essere quindi “il materassaio di Arezzo”, ma chi voleva fare dell’Italia, utilizzando la sua posizione di frontiera, “una nuova e strana entità”: ovvero “una terza Finlandia”, un “terzo Vaticano” e una “terza Tangeri”. In definitiva, secondo Formica, i veri responsabili della P2 erano coloro che volevano neutralizzare l’Italia nelle grandi “questioni

¹¹ E. Scalfari, “Straniero in patria”, *la Repubblica*, 10 giugno 1984; F. Alberoni, “Il carisma di Berlinguer”, *la Repubblica*, 16 giugno 1984; A. Padellaro, “Il problema della crisi di governo”, *Corriere della Sera*, 19 giugno 1984.

¹² Commissione parlamentare d’inchiesta sulla loggia massonica P2, Resoconti stenografici, Seduta 144° del 6 giugno 1984, Vol. XV, IX legislatura, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 1984, pp. 541-543.

nazionali e internazionali” per ridurla soltanto a un luogo di “mercato e affarismo spericolato”¹³.

All’interno della Commissione sulla P2 non ci fu, però, un’unanimità di giudizio e tra i quaranta parlamentari emersero, sin da subito, alcune posizioni critiche. In particolar modo, quella del deputato radicale Massimo Teodori, il quale sostenne che la pre-relazione aveva “una tesi precostituita”, conteneva degli “aspetti omissivi”, “falsi” e “che politicamente non condivide[va]”¹⁴. Anche il missino Altero Matteoli affermò di non concordare con il testo letto dalla Presidente Anselmi perché al centro del ragionamento della parlamentare democristiana non c’era la denuncia della partitocrazia. “Dall’indagine sulla loggia P2”, affermò Matteoli, non scaturiva che il “responsabile” principale di queste pratiche degenerate era “il partito” così come era stato “concepito” sin dagli albori del sistema politico repubblicano. La Repubblica italiana, secondo il deputato del Msi, era rimasta “in piedi”, infatti, solamente grazie al sostegno di “logge e mafie”¹⁵.

Le divergenze di vedute all’interno della Commissione – con i radicali e i missini che annunciarono due relazioni di minoranza e i liberali che, invece, dichiararono che avrebbero redatto una “precisazione” – si riverberò anche all’esterno del Parlamento dove emerse un malessere diffuso in larghi settori della Dc e del Psi¹⁶. Nonostante ciò, dopo circa un mese di dibattito, si giunse a una nuova stesura della relazione finale – che ricalcò in larga parte il testo della pre-relazione – che fu poi votata in Commissione. Il testo definitivo, come preventivamente annunciato, venne approvato con i 34 voti a favore dei commissari appartenenti alla Dc, al Pci, al Psi, al Pri, al Pdup e agli Indipendenti di sinistra e con 4 voti contrari del Msi, del Pli e del Psdi. Un deputato, il radicale Massimo Teodori, non partecipò al voto finale¹⁷.

¹³ Commissione parlamentare d’inchiesta sulla loggia massonica P2, Resoconti stenografici, Seduta 143° del 5 giugno 1984, Vol. XV, IX legislatura, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 1984, p. 479.

¹⁴ Commissione parlamentare d’inchiesta sulla loggia massonica P2, Resoconti stenografici, Seduta 138° del 9 maggio 1984, Vol. XV, IX legislatura, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 1984, p. 220.

¹⁵ Commissione parlamentare d’inchiesta sulla loggia massonica P2, Resoconti stenografici, Seduta 141° del 30 maggio 1984, Vol. XV, IX legislatura, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 1984, p. 353.

¹⁶ M. Nese, “P2: contrasti per completare la relazione finale”, *Corriere della Sera*, 1° giugno 1984 e “Commissione P2: una maggioranza divisa”, *Corriere della Sera*, 5 giugno 1984; A. Stabile, “Sdegnata risposta di Piccoli: ‘Un gesto destabilizzante’”, *la Repubblica*, 6 giugno 1984; M. Nese, “P2: esplodono i contrasti sul documento Anselmi”, *Corriere della Sera*, 7 giugno 1984.

¹⁷ “Introduzione”, in *Indici degli atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla loggia Massonica P2*, Camera dei deputati, Roma, 1995, p. XXIX.

L'approvazione del documento, il 10 luglio, produsse uno scontro durissimo all'interno della maggioranza di governo che portò, nel volgere di poco tempo, il 12 luglio, alle dimissioni del socialdemocratico Pietro Longo da ministro del Bilancio¹⁸. Nei giorni precedenti le dimissioni di Longo, proprio dalle file del Psdi erano scaturite le accuse più pesanti nei confronti di Tina Anselmi. L'ex Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat, dopo aver tacciato la Dc e il Pci di essere "moralisti a buon mercato", aveva addirittura paragonato la parlamentare democristiana all'ayatollah Khomeini: "È in perfetta buona fede, come il capo religioso dell'Iran". In sintesi, è una "democristiana, ma non una vera cristiana"¹⁹.

Tina Anselmi si difese da queste accuse inizialmente con ironia – "non porto il chador" disse ai giornalisti – ma poi, in un'intervista al *Corriere della Sera*, il 29 luglio 1984, fornì un primo bilancio della sua attività nella Commissione d'inchiesta sulla P2 in cui volle evidenziare, soprattutto, il sostegno femminile che aveva avuto durante il corso dell'indagine sulla loggia di Gelli. Raccontò, infatti, di aver ricevuto tante lettere di donne durante la sua Presidenza della Commissione P2: messaggi di adesione, di stima e di incoraggiamento, perché "le donne", disse Anselmi, avevano bisogno "di trovare in un'altra donna" la dimostrazione che era "loro possibile *essere e fare*" e "l'esempio" le aiutava ad acquisire "una maggiore fiducia in se stesse". In quell'intervista si disse "convinta" di essere stata la prima donna, non solo a presiedere, ma a "partecipare" a una commissione d'inchiesta perché la nomina, per la prima volta, l'aveva proposta "una donna, Nilde Iotti". Precedentemente, "quando a fare le nomine" erano stati "gli uomini", sottolineò Anselmi, questi non erano mai "stati sfiorati dall'idea che una donna potesse entrare in una commissione d'inchiesta". E infine il passaggio più importante. Alla domanda su quale contributo potesse aver portato "lei, specificatamente, come donna" alla politica italiana, Tina Anselmi rispose così:

Noi facciamo politica in un modo diverso. Siamo molto più concrete e meno ideologiche, abbiamo più capacità di arrivare a una soluzione di compromesso senza partire da Adamo ed Eva. Siamo più pragmatiche e, diciamo, anche più oneste. Forse perché siamo arrivate al potere da poco e lo viviamo come un servizio, non

¹⁸ A. Padellaro, "Sono autentiche le liste di Gelli. Saragat ribatte parlando di 'menzogna', *Corriere della Sera*, 4 luglio 1984; S. Bonsanti, "Ha vinto la verità della Anselmi", *la Repubblica*, 11 luglio 1984; A. Padellaro, "Stamane le dimissioni di Longo da Ministro", *Corriere della Sera*, 12 luglio 1984.

¹⁹ G. Battistini, "Requisitoria di Saragat contro la 'khomeinista' di Palazzo San Macuto", *la Repubblica*, 4 luglio 1984; M. Suriano, "Longo: deciderò il 15 luglio. Crescono i malumori nel Psdi", *Corriere della Sera*, 4 luglio 1984; M.Ne., "Dc, Pci, Pri e Psi d'accordo sul dossier Anselmi. Contrari (per ragioni diverse), Pli, Psdi, Msi e Pr", *Corriere della Sera*, 5 luglio 1984.

come una passione personale. Infatti, nessuna donna parlamentare è stata mai coinvolta in uno scandalo, in un'inchiesta²⁰.

3. La loggia P2 tra questione morale e partitocrazia

La relazione di maggioranza della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia P2 (che d'ora in poi chiameremo con il nome della sua relatrice) rappresentò, indubbiamente, il documento più importante prodotto in circa 30 mesi di lavoro. Innanzitutto, perché fu il testo di sintesi elaborato da un'area politico-culturale trasversale ai partiti di governo e a quelli d'opposizione; in secondo luogo, perché tratteggiò una linea interpretativa del fenomeno P2 che, a ben guardare, oltrepassò le vicende gelliane e delineò una ricostruzione storico-politica dell'Italia contemporanea che avrebbe avuto una straordinaria influenza anche negli anni successivi (De Felice, 1989, pp. 588-563).

Dalla relazione Anselmi si possono cogliere almeno tre elementi significativi. Innanzitutto, la “natura polimorfa” della P2: ovvero, il ruolo del suo leader, l'organizzazione interna e le relazioni con le altre logge massoniche. Senza dubbio, la figura di Gelli giocò un ruolo decisivo nello sviluppo della P2, anche se l'imprenditore aretino fu inizialmente considerato come “un massone del tutto atipico”, quasi “un corpo estraneo” alla massoneria che apparve “iniettato dall'esterno” e che con essa stabilì “un rapporto di continua, sorvegliata strumentalizzazione”. La sua carriera ebbe, infatti, un’“inaspettata e sorprendente celerità” e si svolse sotto “l'accorta regia” di colui che fu il suo “vero nume tutelare”, ovvero il Gran Maestro Giordano Gamberini. L'ascesa di Gelli, pertanto, sembrò essere il prodotto di una “precisa strategia d'infiltrazione” che, all'interno della comunione massonica, sollevò “non poche perplessità e resistenze”. Secondo la relazione Anselmi, quindi, la massoneria di Palazzo Giustiniani, rispetto alla vicenda gelliana, si trovò “nella duplice veste di complice e vittima, essendone inconsapevole la base e conniventi i vertici”²¹.

Dal punto di vista organizzativo la P2 “conosceva momenti assembleari di parziale portata”, si svolgevano cioè solo “riunioni di gruppi di affiliati”, ma mai assemblee generali dell'intera associazione. Sotto il profilo struttura-

²⁰ V. Kasam, “Siamo più oneste, forse perché arrivate al potere da poco”, *Corriere della Sera*, 29 luglio 1984.

²¹ Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, *Relazione del Presidente on. Tina Anselmi*, 10 luglio 1984, IX legislatura, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 1984, pp. 2, 3, 26-29.

le, infatti, l'organizzazione aveva un vertice, "modellato secondo una tipologia strettamente personalizzata" – Gelli era il "dominus assoluto" – ma aveva una "settorializzazione dei rapporti tra gli affiliati" attraverso forme che escludevano "la circolarità delle relazioni intersociali". Per questi motivi, l'organizzazione aveva una forma ben precisa: "un assetto piramidale" con un "estrema labilità dei rapporti orizzontali tra i soci" e una serie di rapporti verticali instaurati "tra la base e il vertice, tra gli affiliati e il Gran Maestro". In virtù di questa struttura a "cerchi concentrici", la caratteristica decisiva dell'organizzazione piduista era la "segretezza" della loggia, che non era assimilabile alla riservatezza propria della tradizione massonica, ma aveva una "connotazione oggettiva" e "strutturale" che gli permetteva di compiere una serie di azioni nei "campi più svariati della vita nazionale: dalla politica all'economia, dall'editoria ai ministeri", per fini sia "di arricchimento personale" sia "di incremento di potere" della P2²².

Il secondo elemento della relazione Anselmi, quello più importante ma anche il più discusso nel dibattito parlamentare, si riferisce invece al rapporto tra la loggia di Gelli e il sistema di partiti. L'obiettivo primario della P2, secondo questa linea interpretativa, consisteva nel "costituire vere e proprie forme di ingerenza nella vita dei partiti politici, attraverso contatti instaurati con dirigenti anche di primo piano": per esempio, quando vennero esercitate "forti pressioni" nei confronti del Partito repubblicano, in occasione del congresso di Genova nel 1975, per formulare "una linea di attacco all'onorevole La Malfa"; oppure nel tentativo di creare "un secondo partito cattolico" a seguito della scissione dal Msi del gruppo di Democrazia nazionale avvenuto in sede parlamentare nel 1976. In questo scenario, che delineava un "allarmante spaccato di corruzione e infedeltà alle istituzioni", si palesò "l'esistenza di un disegno di penetrazione" all'interno del sistema dei partiti attraverso un'"opera di reclutamento", attuata nelle classi dirigenti nazionali e nei quadri intermedi dei soggetti politici²³.

La P2, nella ricostruzione fornita dalla relazione Anselmi, sperimentò inoltre due diverse stagioni. La prima stagione si dipanò dalla fine degli anni Sessanta alla metà degli anni Settanta, in cui la loggia visse ancora nell'orbita della massoneria di Palazzo Giustiniani ma si caratterizzò per una "penetrazione massiccia negli ambienti militari". In questa fase Gelli elaborò "discorsi di segno spiccatamente conservatore" per controbilanciare l'area politica che lui definiva "clericocomunista". La prima stagione della P2 ebbe, dunque, una "forte connotazione anti-sistema" e "indirettamente

²² Ivi, pp. 33, 48-49.

²³ Ivi, pp. 132-138.

eversiva” che si rifletteva nelle soluzioni di tipo autoritario che Gelli era solito esporre ai militari.

La seconda stagione della P2 prese avvio, invece, con l’elaborazione del *Piano di rinascita democratica*, scritto da un “ignoto redattore” tra la seconda metà del 1975 e l’inizio del 1976, che delineò una strategia diversa: la “penetrazione nel sistema” attraverso “la ragionata acquisizione di alcuni suoi gangli di funzionamento essenziali”. In questa nuova fase, la vita della loggia corse “in parallelo” con le “vicende politiche del Paese” dando vita a un “mutuo rapporto di scambievole influenza” tra il sistema dei partiti e la loggia di Gelli. Da questo punto di vista, la P2 apparve agli occhi di uno dei commissari, il parlamentare socialista Luigi Covatta, come una struttura “plastica rispetto al potere”. Questo fu il momento in cui lo Stato democratico palesò tutte le sue “debolezze” all’interno delle quali la loggia si innestò e dispiegò “tutta la sua forza di eversione corruttrice”²⁴.

Nel 1977 nacque, infatti, “l’operazione di concentrazione di testate” giornalistiche, a partire dal *Corriere della Sera*, che non aveva soltanto l’obiettivo di orientare “un blocco di quotidiani nel quale si riconoscesse la maggioranza dei ceti medi”, ma addirittura cercava di ottenere un “sottile tentativo di riallineamento dell’opinione pubblica” secondo le “tecniche note della persuasione occulta”. Il significato profondo di queste attività mostrò, secondo questa interpretazione, “l’autentico volto della Loggia P2 nella sua seconda fase”: ovvero, essere un “organismo di garanzia e di controllo”, articolato in più livelli che, in definitiva, non aveva “il fine politico di pervenire al governo del sistema, bensì quello di esercitarne il controllo”. Un “controllo anonimo e surrettizio” che si svolgeva nelle “sedi istituzionali” nelle quali si esercitava “il governo della nazione”. Questo era uno snodo decisivo messo in evidenza, ancora una volta, da Luigi Covatta, le cui parole vennero riportate nella relazione Anselmi: la P2 era una sorta di “complotto permanente” che “si sviluppa[va] e si plasma[va] in funzione dell’evoluzione della situazione politica ufficiale”²⁵.

Da questo angolo visuale, è fondamentale capire il significato che la relazione Anselmi attribuì al *Piano di rinascita democratica* che non andava “sottovalutato, riducendolo a semplice manifesto propagandistico” ma, allo stesso tempo, neanche “sopravvalutato considerandolo come le immutabili tavole di un organismo”. Non si trattava, cioè, di “un testo astratto di ingegneria costituzionale” o di “un documento di intenti” che si poteva qualificare come “il manifesto della Loggia P2”, ma era piuttosto “un piano di azione” che fissava gli

²⁴ Ivi, pp. 137, 139-141, 149.

²⁵ Ivi, pp. 142-145.

obiettivi futuri, predisponendo le linee di intervento e delineando un preventivo del “fabbisogno finanziario”. Un piano che aveva, per usare le parole di un altro componente della Commissione parlamentare, il democristiano Roberto Ruffilli, una “filosofia di fondo di stampo conservatore, o meglio predemocratica”.

Secondo la relazione Anselmi, la “vera chiave di volta interpretativa” della P2 era la cosiddetta “logica del controllo”: la loggia di Gelli si prefiggeva di interagire, infatti, con le forze presenti nel sistema dei partiti, “per pervenire al raggiungimento degli obiettivi del piano non con assunzione diretta di responsabilità, ma per via di delega”. Per questi motivi, la P2 si contraddistinse per una connotazione politica “di sostanziale neutralità”, volendo evidenziare con questo termine, non solo l’enorme “potenzialità del progetto” ma soprattutto la sua “capacità di adattamento” al sistema politico “al di là delle pregiudiziali ideologiche”. La “neutralità” non doveva ovviamente confondersi con una generica indifferenza verso le vicende politiche, ma indicava, al contrario, “la sostanziale posizione di esteriorità” della P2 rispetto al sistema dei partiti che, proprio per questo motivo, doveva essere sottoposto “a controllo”. In questo senso, la loggia di Gelli attraversò il potere politico “senza identificarsi mai completamente con esso”²⁶.

Il terzo e ultimo aspetto della relazione Anselmi è rappresentato dal tentativo di definire la P2, fornendone una visione d’insieme in tutte le sue molteplici ramificazioni. Essa fu, in primo luogo, un “luogo privilegiato di incontro” e un “centro di intersecazione di una serie di relazioni, di protezioni e di omertà” e, in sostanza di fenomeni corruttivi, che si accompagnarono “a una ragionata e massiccia infiltrazione nei centri decisionali di maggior rilievo sia civili sia militari e a una costante pressione sulle forze politiche”²⁷. Di fatto, la P2, in questa vasta e complessa trama di attività, si caratterizzò come “uno strumento neutro di intervento per operazioni di controllo e di condizionamento” che possedette, però, anche “un disegno generale di innegabile valore politico”. Per descrivere questa fitta rete di potere, reale e occulto, la relazione Anselmi tratteggiò una metafora che cercò di sintetizzare, in tutti i suoi aspetti, la complessa e articolata struttura della P2.

Quando si voglia ricorrere a una metafora per rappresentare questa situazione, possiamo pensare a una piramide il cui vertice è costituito da Licio Gelli; quando però si voglia a questa piramide dare un significato è giocoforza ammettere l’esistenza sopra di essa, per restare nella metafora, di un’altra piramide che, rovesciata, vede il suo vertice inferiore appunto nella figura di Licio Gelli. Questi è infatti il punto di collegamento tra le forze e i gruppi che nella piramide superiore identificano le finalità ultime, e

²⁶ Ivi, pp. 146-150.

²⁷ Ivi, pp. 152-153.

quella inferiore, dove esse trovano pratica attuazione, e attraverso le quali viene orientata, dando a essa di volta in volta un segno determinato, la neutralità dello strumento.

L'immagine della doppia piramide era carica di elementi simbolici, lasciava spazio a ipotesi di diverso significato politico e, infine, si legava a una visione della storia italiana ricca di misteri e costantemente caratterizzata da forze eversive sconosciute. Purtroppo, presentava anche molti margini di ambiguità e di incertezza sulla comprensione del fenomeno piduista: almeno una delle due piramidi – come riconobbe la stessa relazione Anselmi – aveva, infatti, una “struttura” del tutto “ignota” ai membri della Commissione. Nonostante ciò, anche se si ammetteva di non sapere quali “forze” si erano mosse nell’oscurità, veniva sottolineato il “pericolo” che la P2 aveva rappresentato – e ancora rappresentava – per l’Italia.

La loggia di Gelli, infatti, aveva sempre agito con “un cinismo di progetti e di opere” che aveva prodotto una serie di “metastasi delle istituzioni”, negato “ogni civile progresso” e colpito con indiscriminata, perversa efficacia, non solo il sistema dei partiti ma “la sovranità dei cittadini” come “ultima e definitiva sede del potere che governa la Repubblica”. In definitiva, la P2, per le connivenze stabilite in ogni direzione e per le attività svolte a ogni livello, aveva rappresentato un “motivo di pericolo per la compiuta realizzazione del sistema democratico”²⁸. Per questo motivo, la relazione Anselmi volle rimarcare che il dibattito pubblico in Italia, che si era sviluppato con “significativa contemporaneità” all’esplosione del caso P2, si era concentrato su “due temi” che le forze politiche avevano individuato “come di preminente rilievo” in quel particolare momento storico: ovvero “la questione morale e il problema della riforma delle istituzioni”²⁹.

Fin qui, la relazione Anselmi. Accanto a essa, però, meritano un’attenta analisi – sebbene la storiografia finora non gli abbia dedicato sufficiente spazio – anche le due relazioni di minoranza della Commissione parlamentare sulla loggia P2: in particolare, il testo del Partito radicale, redatto da Massimo Teodori, e quello del Movimento sociale italiano che, suddiviso in due parti, venne preparato da Giorgio Pisanò e Altero Matteoli. La più importante tra le due relazioni fu sicuramente quella radicale, tanto che nel volgere di poco tempo si trasformò in un libro che aveva l’ambizione di scrivere una “controstoria” della P2 (Teodori, 1986).

Il punto cruciale dell’analisi di Teodori consisteva, non certo nel sottovalutare le pratiche corruttive e degenerative dell’Italia repubblicana, ma

²⁸ Ivi, pp. 154-155, 165.

²⁹ Ivi, p. 164.

di rifiutare l'interpretazione storico-politica proposta dalla relazione Anselmi: ovvero, che la loggia P2 rappresentasse un potere autonomo che agisse contro i partiti come uno "strumento neutro di intervento per operazioni di controllo e di condizionamento". Secondo l'esponente radicale questa era "un'interpretazione totalmente deformante e falsificante" che ignorava i caratteri costitutivi dell'Italia repubblicana, sin dalle sue origini. La P2, infatti, era "parte integrante del sistema politico nel suo concreto funzionamento come regime partitocratico" e i rapporti tra il sistema politico e la loggia di Gelli non erano altro che "lo scheletro nell'armadio dei partiti". Tutte le operazioni politico-finanziarie della P2 si erano svolte, pertanto, all'interno del "potere ufficiale" e non certo all'esterno – o contro il sistema dei partiti – come sosteneva la relazione Anselmi³⁰.

La P2, dunque, secondo Teodori, era il prodotto della "degenerazione partitocratica del sistema politico italiano" la cui essenza consisteva precisamente nella "dislocazione del potere fuori dai luoghi costituzionalmente riconosciuti, nei partiti e, ancora di più, in centri interni ed esterni, di carattere occulto, che taglia[va]no trasversalmente gli stessi partiti". La P2, pertanto, agiva all'interno di una "guerra per bande" che vedeva protagonisti "grandi settori della politica-partitica italiana" che costituivano la "struttura portante del regime italiano" e avevano dato vita a un "circuito integrato di potere" – tra servizi segreti, finanza, magistratura, stampa e politica – che fungeva da raccordo fra una pluralità di gruppi di pressione, "di tipo occulto, in precedenza separati"³¹.

In definitiva, secondo il deputato radicale, il progetto politico della P2 coincideva con "l'usurpazione partitocratica della democrazia" attraverso un uso di "metodi illegali e criminali contro il diritto e lo Stato costituzionale". Questi metodi erano le "transazioni finanziarie e non solo finanziarie, la corruzione, le operazioni illegali, le malversazioni, il favoritismo, le connivenze con attività di criminalità ordinaria o legalizzata". Tutte queste attività "devianti" dello Stato e di alcuni suoi corpi, erano divenute, nel degrado del sistema, "il nutrimento principe dello scontro partitocratico"³².

Anche le due relazioni di minoranza redatte dagli esponenti del Msi non accettarono la spiegazione della P2 proposta da Tina Anselmi e misero al centro della loro riflessione la tradizionale "requisitoria" missina contro la "partitocrazia" che, in questo periodo storico, non si configurò soltanto come

³⁰ Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, *Relazione di minoranza dell'on. Massimo Teodori*, IX legislatura, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 1984, p. 171.

³¹ Ivi, p. 172.

³² Ivi, pp. 176-178.

una critica al regime democratico nella sua incarnazione antifascista e ciellenista, ma apparve soprattutto come “una denuncia della logica spartitoria” del sistema dei partiti (Chiarini, 1989, p. 388). Giorgio Pisanò definì la P2 come una “centrale di corruzione, di affarismo sfrenato e di crimini” che aveva stabilito nel corso degli anni una serie di “profonde connessioni” con “il corrotto mondo politico al potere nel Paese”. E proprio perché la loggia di Gelli era “il prodotto di un sistema politico corrotto e corruttibile, inquinato e inquinabile, impotente ad arginare e a eliminare fatti degenerativi” che coinvolgevano “soprattutto i vertici delle istituzioni e delle strutture dello Stato”, Pisanò riteneva che l’unico strumento adatto a combattere un fenomeno del genere fosse una “Commissione parlamentare permanente di vigilanza e di controllo dell’apparato dello Stato e del parastato”³³.

Altero Matteoli, invece, collocò la denuncia della partitocrazia all’interno del sistema di relazioni internazionali che vedeva l’Italia schiacciata dal duopolio Usa-Urss. Secondo questa interpretazione, i due partiti egemoni del sistema politico italiano – la Dc era il “garante di maggioranza degli Usa”, il Pci il “garante di minoranza, in Italia, per conto dell’Urss” – erano “a guardia dell’attuale Costituzione” che era ritenuta imm modificabile perché entrambi i due soggetti politici erano “funzionali al doppio sistema” che aveva retto finora la “vita politica italiana”: ovvero, “la partitocrazia e Yalta”³⁴.

Per questi motivi, Matteoli sostenne che c’era l’urgente necessità di superare la Prima Repubblica – che andava “seppellita” – e di pensare una “seconda” Repubblica – dopo che gli italiani erano stati “prima invasati” e poi “sistematicamente occupati” dalla “partitocrazia” – “in termini di libertà e pulizia”. Per l’esponente missino, non era importante sapere se Gelli fosse “rosso o nero”, ma era fondamentale capire che i “servizi corrotti e inquinati” si erano incontrati “con Gelli, corrotto e corruttore” sul “terreno della partitocrazia, altrettanto corrotto e corruttore”³⁵.

Non è possibile riportare in questa sede, per ragioni di spazio, tutto il dibattito pubblico e quello parlamentare che si svolse, con grande ritardo e con scarsa partecipazione, tra il 1984 e il 1987. Purtroppo, per comprendere fino in fondo l’influenza del fenomeno piduista nelle vicende italiane, sarebbe quanto mai opportuna “una rilettura” complessiva del vastissimo materiale documentario

³³ Commissione parlamentare d’inchiesta sulla loggia massonica P2, *Relazione di minoranza dell’on. Giorgio Pisanò*, IX legislatura, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 1984, pp. 3, 171-172, 178.

³⁴ Commissione parlamentare d’inchiesta sulla loggia massonica P2, *Relazione di minoranza dell’on. Altero Matteoli*, IX legislatura, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 1984, p. 138.

³⁵ Ivi, pp. 3 e 36.

prodotto dalla Commissione parlamentare (Biscione, 2003, p. 234). Nonostante ciò, appare condivisibile ritenere, come ha scritto Marco Magnani, che la loggia P2 si sviluppò come un “centro occulto di reti trasversali” che si “estese oltre ogni limite immaginabile” creando una lunga serie di “prassi sub-istituzionali a carattere illegale” e si radicò in ampi e decisivi settori della vita pubblica, sfruttando “le ambivalenze consociative” del sistema dei partiti e le “alleanze trasversali” tra maggioranza e opposizione (Magnani, 2016, pp. 19-20).

Infine, è importante sottolineare un ultimo aspetto: le vicende politico-giudiziarie degli anni Settanta che trovarono, simbolicamente, il suo apice proprio nell’inchiesta sulla P2 – come intreccio perverso tra politica, massoneria e finanza – possono essere lette anche come una sorta di epifenomeno del biennio 1992-1993. Non solo per le inchieste sul finanziamento pubblico ai partiti che accomunarono i due diversi periodi storici, ma anche per le categorie interpretative che delinearono entrambe le stagioni politiche: la questione morale e la partitocrazia. Tra il 1981 e il 1984, durante i lavori della Commissione P2, queste categorie – che si strutturano anche come bandiere politico-identitarie – furono utilizzate per spiegare, da due prospettive diverse, le cause profonde della corruzione politica in Italia. A distanza di pochi anni, invece, queste due chiavi interpretative finirono per fondersi in un’unica narrazione. In particolar modo, la vasta eco mediatica delle inchieste giudiziarie di tangentopoli contribuì allo sviluppo di un discorso pubblico che, non solo contrappose la società civile “sana” alla società politica “malata”, ma coniugò la “fine del regime” con la “massa di ladri” e, in definitiva, la critica della partitocrazia con la questione morale (Possieri, 2014, p. 543, 2021, p. 242).

Bibliografia

- Ajello N. (1997), *Il lungo addio. Intellettuali e Pci dal 1958 al 1991*, Laterza, Roma-Bari.
- Anselmi T., Vinci A. (2006), *Storia di una passione politica*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Biscione F.M. (2003), “I poteri occulti, la strategia della tensione e la loggia P2”, in F. Malgeri, L. Paggi (a cura di), *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. III: *Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bonfreschi L. (2021), *Un’idea di libertà. Il Partito radicale nella storia d’Italia (1962-1986)*, Marsilio, Venezia.
- Botta S. (2020), *Macerie d’Italia. Storia politica di una nazione in lotta contro la natura*, Le Monnier Università – Mondadori Education, Firenze.
- Cafagna L. (1993), *La grande slavina. L’Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia.

- Ceccuti C. (2002), *Giovanni Spadolini. Discorsi Parlamentari*, il Mulino, Bologna.
- Chiarini R. (1989), “Profilo storico-critico del Msi”, *Il Politico*, 3, pp. 369-389.
- Colarizi S. (1994), *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari.
- Crainz G. (2012), *Il Paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Donzelli, Roma.
- Crainz G. (2016), *Storia della Repubblica*, Donzelli, Roma.
- Craveri P. (1995), *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino.
- De Felice F. (1989), “Doppia lealtà e doppio stato”, *Studi storici*, 3, pp. 493-563.
- De Rosa G. (2003), “Gli anni Settanta: crocevia di una storia diversa?”, in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. III: *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 447-458.
- Di Caro E., Doni E. (2016), “Una donna da primato. Tina Anselmi”, in *Donne della Repubblica*, il Mulino, Bologna.
- Di Nucci L. (2016), *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna.
- Flamigni S. (1996), *Trame transatlantiche. Storia della loggia massonica segreta P2*, Kaos, Milano.
- Formigoni G. (2021), *Storia essenziale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna.
- Galli della Loggia E. (2010), *Tre giorni nella storia d'Italia*, il Mulino, Bologna.
- Giovagnoli A. (2016), *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Laterza, Roma-Bari.
- Giovagnoli A., Pons S. (a cura di) (2003), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. I: *Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Griffo M. (2007), “Sull'origine della parola partitocrazia”, *L'Acropoli*, 4., pp. 396-409.
- Magnani M. (2016), *Sindona. Biografia degli anni Settanta*, Einaudi, Torino.
- Mammarella G. (1998), *L'Italia contemporanea 1943-2007*, il Mulino, Bologna.
- Mola A.A. (1992), *Storia della massoneria italiana dalle origini ai nostri giorni*, Bompiani, Milano.
- Noce T. (a cura di) (2020), “Tina Anselmi”, in *Dizionario biografico degli italiani*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma.
- Pons S. (2006), *Berlinguer e la fine del comunismo*, Einaudi, Torino.
- Possieri A. (2014), “Un riformismo incompiuto: il primo Governo Prodi”, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. III: *Istituzioni e politica*, Roma, Carocci.
- Possieri A. (2021), “I progressisti. Fratture, ricomposizioni e sconfitta della sinistra italiana (1989-1994)”, in F. Bonini, L. Ornaghi, A. Spiri (a cura di), *La Seconda Repubblica. Origini e aporie dell'Italia bipolare*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Scoppola P. (1997), *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, il Mulino, Bologna.
- Teodori M. (1986), *P2: la contro storia*, Sugarco, Milano.
- Turone G. (2019), *Italia occulta. Dal delitto Moro alla strage di Bologna. Il triennio maledetto che sconvolse la Repubblica 1978-1980*, Chiarelettere, Milano.
- Turone S. (1984), *Corrotti e corruttori: dall'Unità d'Italia alla P2*, Laterza, Roma-Bari.
- Vinci A. (a cura di) (2016), *La P2 nei diari segreti di Tina Anselmi*, Chiarelettere, Milano.

*L'altra Tangentopoli.
Uno sguardo di genere sulle inchieste
che hanno cambiato il sistema politico italiano*

di Claudia Mantovani

Introduzione

Come dimostra questo volume, il rapporto fra genere e corruzione è ormai al centro di un rilevante interesse da parte delle scienze sociali, anche a livello internazionale. Le premesse storiche di questo interesse hanno chiaramente a che fare con il dato della costante crescita della presenza femminile all'interno delle istituzioni politiche registratosi a partire dagli ultimi decenni del Novecento. In parallelo, si ricollegano all'approfondirsi della riflessione sui fenomeni corruttivi in un dibattito altamente focalizzato sulla degenerazione e la conseguente crisi di legittimazione dei sistemi democratici.

In Italia, più che in altri contesti, il tema della corruzione ha segnato in profondità il rapporto dell'opinione pubblica con la classe dirigente e con l'idea stessa di politica, a partire dalla "grande slavina" dei primi anni Novanta (Cafagna, 1993). Sono ormai trascorsi vent'anni da quel giorno di febbraio del 1992, quando l'arresto dell'esponente socialista Mario Chiesa aprì la strada alle inchieste della magistratura che portarono alla luce la "Tangentopoli" milanese, in un crescendo di arresti di uomini politici che terminò con l'implosione degli storici partiti fondatori della Repubblica italiana. Il ventennale è stata un'occasione importante per ripercorrere e valorizzare il senso di quella storica cesura, anche a livello storiografico (Colarizi, 2022). Da qui l'idea, da cui trae origine questo contributo, di verificare come e quanto la dimensione di genere possa essere riconosciuta e tematizzata all'interno di quella complessa stagione, già ampiamente raccontata dai giornalisti e dagli storici (Barbacetto, Gomez e Travaglio, 2022; Buccini, 2019; Ceccarelli, 2019; Crainz 2013; Damilano, 2012, Ginsborg 2007).

Nell'affollarsi delle ricostruzioni, il dato dell'assenza delle donne balza subito agli occhi. E così, per esempio, se si scorrono gli indici dei nomi

del dettagliatissimo volume di Barbacetto, Gomez e Travaglio, riconosciuto come vera e propria “Bibbia” di Mani pulite, quelli di donna sono pochissimi. Stando ai dati raccolti dai giornalisti Franco Bechis e Monica Mondo, solo il 7,4% delle ordinanze di custodia cautelare aveva riguardato una donna alla data del marzo 1994 (Bechis e Mondo, 1994). È assai facile osservare, a questo proposito, che la politica italiana della fine degli anni Ottanta era ancora, certamente, una sorta di riserva maschile. Nel Parlamento eletto nel 1987 le donne erano, complessivamente, soltanto il 10%, mentre nei governi espressi da quel consesso soltanto due donne avevano incarichi ministeriali e, a livello locale, 186 Comuni avevano un sindaco donna. Per un confronto può essere utile ricordare che nella prima legislatura dell’età repubblicana le donne erano il 5%, i ministeri erano riservati agli uomini e si contavano appena 10 donne sindaco nelle amministrazioni locali¹.

Eppure proprio negli anni Ottanta si collocano fenomeni importanti che incidono sul rapporto delle donne con la dimensione della politica. Sono gli anni del “riflusso” dal femminismo radicale e dalla politicizzazione estrema degli anni Settanta (Bracke, 2019; Willson, 2010), nonché gli anni del grande dibattito sulla crisi dei partiti storici e della loro identità in un mondo in trasformazione (Colarizi, Giovagnoli e Pombeni, 2014). In quello stesso periodo inizia ad avvertirsi con forza l’impatto dell’Europa comunitaria sulle scelte politiche nazionali e si assiste all’esplosione dell’occupazione femminile, specie nei settori più qualificati. Le statistiche cominciano, infatti, a registrare il sorpasso dei laureati da parte delle laureate (Pescarolo 2014, 2022). Nel contempo, dai dati elettorali emergono percentuali sempre più alte di astensione, specie da parte delle elettrici (Sarlo e Zajczyk, 2012). Gli anni Ottanta si sono, inoltre, depositati nella memoria collettiva come quelli del trionfo dell’individualismo rampante in versione tanto maschile quanto femminile, del capitalismo vincente, del mito della “carriera” come traguardo esistenziale. Il concetto di “pari opportunità” sembra emergere come punto di approdo e di sintesi di tutti questi processi, in relazione alle richieste espresse dalle donne nel mondo dell’economia e delle istituzioni (Donà, 2006). Un punto su cui converge una parte delle donne politicamente attive già ampiamente mobilitate durante la stagione del femminismo e una parte della classe politica maschile alla ricerca di nuovi orizzonti di legittimazione.

Su questo sfondo il dato della scarsa presenza delle donne in quelli che si rivelavano elenchi sempre più lunghi di indagati per corruzione fu, an-

¹ Ufficio valutazione impatto, *Parità vo cercando. 1948-2018. Le donne italiane in Settant’anni di elezioni*, Roma, Senato della Repubblica, 2018, [senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01083349.pdf](https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01083349.pdf).

che all'epoca, oggetto di attenzione da parte di giornalisti e giornaliste che dedicarono alla questione qualche titolo e qualche intervista. “Ma la Tangentopoli non è donna” titolava per esempio *La Stampa* nel giugno 1992, proponendo un dibattito a più voci fra donne della politica, dell'economia e della cultura. I commenti raccolti evidenziano una divaricazione nei giudizi tipica della lunga storia di riflessioni sul rapporto fra donne e sfera pubblica nel mondo occidentale. Da un lato c'è la voce di chi si limita a constatare l'esclusione delle donne dai posti di potere e perciò si rifiuta di attribuire al fenomeno della corruzione una connotazione di genere. “Le donne sono al potere in misura minore degli uomini e lo sono da poco. Certo io spero che nel nostro codice genetico non ci sia questa tendenza alla corruzione, al latrocinio diffuso. Ma è solo una speranza, niente più [...] Io penso che certamente la violenza e la ferocia non appartengano al nostro modo di essere ma penso purtroppo di non poter dire la stessa cosa per quanto riguarda l'avidità” sostiene, per esempio, la direttrice dell'Europeo Miriam De Cesco. Dall'altro lato, invece ci sono le voci interessate a sottolineare la “differenza” dell'approccio femminile alla politica, contrapposto a quello maschile. Così la dirigente del Pds Livia Turco: “In questo scandalo c'è la sconfitta di una classe dirigente. E c'è la sconfitta di un certo modo di fare politica maschile: come puro esercizio di potere, affermazione di sé, finzione e vanità. Per tutto questo dico: è il tempo delle donne. Dobbiamo fare diventare una forza la nostra estraneità a questo sistema”².

Le virtù della differenza femminile sono ben presenti anche all'editrice Romilda Bollati quando osserva, seguendo uno schema piuttosto consolidato, che “una donna titolare è più acuta, più brava a giudicare le persone, più cauta, ha più paura anche, ma in senso positivo questa volta. La donna è meno brutale. E in famiglia è per sua natura una gran mediatrice, deve capire il carattere dei piccoli, per la sua stessa funzione è più attenta al prossimo”, concludendo, però, di non voler fare di tutto ciò una “questione morale”³. Più convinto, in questa direzione, il cardinale Ersilio Tonini che, intervistato sullo stesso tema, non ha dubbi: “La donna per sua natura è splendida, meno materiale, meno banale, più generosa, più attenta al come che al quanto”⁴.

Riecheggiano in questo tipo di giudizi e di argomenti decenni di tensione e oscillazione, nella storia dell'emancipazione femminile, tra i poli dell'uguaglianza e della differenza. Sono le donne uguali agli uomini – e perciò titolari degli stessi diritti, delle stesse responsabilità e anche degli stessi vizi

² P. Sapegno, “Ma la Tangentopoli non è donna”, *La Stampa*, 2 giugno 1992, p. 4.

³ *Ibid.*

⁴ D. Rosso, “Tangente? Nome maschile”, *Corriere della Sera*, 17 febbraio 1993, p. 26.

e virtù? Oppure sono diverse, intrinsecamente migliori, incontaminate dalle degenerazioni del patriarcato e perciò destinate a migliorare la società intera?

Nodi che si intrecciano sin dai primi tempi, quelli ottocenteschi, quando, spesso, la partecipazione delle donne al dibattito pubblico veniva rivendicata in nome delle loro virtù moralizzatrici, dispiegate da molte di loro nella lotta contro la prostituzione, la schiavitù, l'alcolismo, il militarismo, l'analfabetismo. Una presa di coscienza che poteva tradursi nella richiesta del voto come strumento diretto di partecipazione "alla pari"; ma anche nel suo contrario, nel rifugio in una "missione civile" delle donne al di fuori della politica maschile. È la stessa tensione che si ripropone anche nella stagione novecentesca del movimento delle donne, nella contrapposizione tra la carica anti-istituzionale del femminismo radicale dei gruppi "separatisti" e la scelta delle donne che vogliono continuare a impegnarsi all'interno dei partiti e dei parlamenti. Si tratta, più in generale, di una polarità in qualche modo costitutiva della riflessione femminile, che si struttura a partire dall'ordine borghese delle "sfere separate" e le fa, spesso, rimanere sospese e oscillanti fra un senso di esclusione dal mondo maschile e un'orgogliosa rivendicazione della propria identità e delle proprie competenze di donne.

1. Le "signore di Tangentopoli": complici, eroine, vittime

Riflettendo ad anni di distanza sui personaggi femminili che si sono impressi nella memoria collettiva negli anni in cui l'inchiesta di "Mani pulite" dominava le pagine dei giornali, si può agevolmente constatare che nessuna è una protagonista del mondo politico. Non che mancassero le amministratrici di Comuni, Province, Regioni coinvolte nelle inchieste, e neppure le manager di aziende private e pubbliche, specie nel settore della sanità. Nessuna, però, in grado di eguagliare in notorietà e forza drammatica i grandi uomini del potere italiano caduti nel fango e esposti al pubblico ludibrio.

Le donne che colpirono l'immaginario nazionale furono, piuttosto, le complici, le compagne, mogli, amanti o segretarie le cui vite si dipanavano all'ombra degli uomini potenti. Due volumetti usciti a caldo, nel 1994, testimoniano di una certa attenzione da parte dei media per "l'altra metà di Tangentopoli", ovvero "la schiera di personaggi femminili entrati nelle cronache giudiziarie e di costume, che hanno contribuito ad animare la già movimentata scena di questi ultimi anni. Triste epilogo di altri anni, i favolosi (e poi disprezzati) anni Ottanta, nel cui brodo hanno sguazzato i protagonisti del grande circo dell'Italia rampante. E dentro, senza indulgenze, ci mettiamo anche le signore" (Fumagalli e Rizzi, 1994, p. 4; Bechis e Mondo, 1994). E così sfilano i ritratti

di questo mondo in declino, raccontato come uno sfavillante Titanic fatto di ville, terrazze, gioielli, quadri e tesori di antiquariato, valigette di banconote, cocktail party e cene importanti, in cui le “signore” dirigono, ostentano, approfittano, accumulano, pungolano e non di rado si rendono complici di malaffare.

Un mondo di donne accomunate, apparentemente, da un’esibita inconsapevolezza, dalla delega della responsabilità a un uomo con cui si condivide la vita ma non la gestione delle entrate familiari, mentre ci si nasconde dietro la ferrea legge del sentimento, della devozione a un marito, a un capo, a un figlio oppure, viceversa, della vendetta per un abbandono o un tradimento subito. “Il rapporto con la politica, il denaro, il potere – fa notare la psicologa Gianna Schelotto – sembra passare attraverso emozioni e sentimenti che le legano a un uomo” e “a Tangentopoli, segretarie, mogli, fidanzate non hanno dato prova di particolare autonomia di pensieri e azioni. Tutte o quasi hanno ceduto alla tentazione di abitare gli spazi dei maschi perché assicuravano loro potere e protezione” (Fumagalli e Rizzi, p. XI). Più sbrigativamente scriveva Alessandra Appiano, firma di *Cosmopolitan*: “come inquisite facciamo pena e come scroccone siamo delle dilettrici”⁵.

Il libro sulle “signore delle tangenti” di Franco Bechis e Monica Mondo non dimentica di dedicare un capitolo al “pagamento in natura”, alla “tangente più antica del mondo”, quella che “si paga a letto. Per un’assunzione, per una raccomandazione, per sfondare finalmente nella carriera, per ottenere qualche partecina [...] Anche per provare per qualche istante l’ebbrezza della bella vita”. E documenta, perciò, casi in cui le inchieste hanno scopercchiato vicende di politici e imprenditori variamente sensibili alla seduzione femminile. Non di rado sono le stesse donne a mettere in piazza queste storie, come nel noto caso dell’attrice Sandra Milo che in piena bufera racconta le sue avventure con i potentissimi del Psi nel libro *Amanti*. “È arrivata l’ora delle signore” commentava caustico un uomo, Lorenzo Mondo, passando in rassegna questo tipo di protagonismo femminile: “Non che non si sapesse o non si sospettasse, bastava il vitalismo esibito, specialmente dai rampanti di scuola socialista, l’esuberanza pilifera, il contorno di “ballerine” – proprio da kermesse televisiva – alle assise di partito per convincerci del peso assunto dai glutei femminili nella vita politica italiana”⁶.

Non sembra essere passato troppo tempo da quando, all’epoca della rivoluzione francese, Olympe De Gouges, la provocatoria autrice della *Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina* ripercorreva la storia del rapporto fra donne e potere. E scriveva:

⁵ M. Tropeano, “Nessuna donna inquisita, che pena”, *La Stampa*, 26 maggio 1993, p. 4.

⁶ L. Mondo, “Amori a Tangentopoli ed è subito telenovela”, *La Stampa*, 16 ottobre 1994, p. 5.

Le donne hanno fatto più male che bene. La schiavitù e la dissimulazione sono state il loro destino. Ciò che la forza aveva loro sottratto, l'astuzia glielo ha restituito; esse hanno fatto ricorso a tutte le risorse del loro fascino, e anche il più irreprensibile degli uomini non resisteva. Il veleno, la spada, ogni cosa era loro sottomessa; esse comandavano al crimine come alla virtù. Il governo francese, soprattutto, per secoli è dipeso dall'amministrazione notturna delle donne; il governo non aveva segreti per la loro indiscrezione; ambasciate, comandi, ministeri, presidenze, pontificati, cardinalati, insomma tutto quanto caratterizza la stupidità, sacra e profana, degli uomini, tutto è stato sottomesso alla cupidigia e all'ambizione di questo sesso un tempo spregevole e rispettato, e dopo la rivoluzione, rispettabile e disprezzato (De Gouges, 2009).

Tra le "signore delle tangenti" la più emblematica è senz'altro Pierr di Maria, la moglie di Duilio Poggiolini, il potente direttore generale del Ministero della Sanità ribattezzato dai giornali "Re Mida" o "Rockefeller", al vertice di un ramificato sistema di raccolta di tangenti legate alla compilazione del prontuario farmaceutico nazionale. A colpire la fantasia dei lettori nella storia di quella che viene subito ribattezzata "lady Poggiolini" ci sono alcuni elementi che ne fanno un personaggio inquietante, una vera lady Macbeth fredda e manipolatrice. "Sarà un po' la somiglianza fisica, saranno le vignette che lo disegnano uguale a Dracula, saranno i lineamenti affilati e lo sguardo trafitto, sarà che la sua tetra vicenda si intreccia con lo scandalo del sangue infetto, ma Duilio Poggiolini e signora evocano l'alone fosco di una leggenda transilvana, l'atmosfera cupa e vampiresca di un romanzo gotico" scrive per esempio *la Repubblica*⁷. A ciò contribuiscono il fisico minuto e il volto sempre tirato della donna, la vita nascosta dietro il cancello di una villa lussuosa all'Eur, l'eleganza niente affatto ostentata – la "Signora in grigio" la chiama il *Corriere della Sera*⁸ –, la laurea e la lucrosa carriera di consulente scientifica per le case farmaceutiche. Colpisce, poi, il rapporto peculiare con il marito potente, Poggiolini, sposato in seconde nozze che non vive con lei e che lei chiama in modo deferente "il professore", mentre le testimonianze sottolineano, al contrario, la sudditanza psicologica dell'uomo nei suoi confronti. Non manca nemmeno l'alone oscuro della tragedia, con la morte improvvisa del primo marito in un incidente stradale e il figlio trentenne cerebroleso, nato dal primo matrimonio. A lui, che la madre imbecca personalmente tutti i giorni, va il suo primo pensiero il giorno dell'arresto e sulle preoccupazioni per il suo futuro la donna imposta tutta la sua strategia difensiva. Senza che questo sfoggio di dedizione materna riesca a commuovere

⁷ L. Laurenzi, "Vi presento Re Mida e Signora", *la Repubblica*, 10 novembre 1993.

⁸ E. D'Errico, "Sanità: arrestata la signora in grigio", *Corriere della Sera*, 31 ottobre 1993, p. 5.

gli inquirenti che, anzi, la accusano di strumentalizzare il figlio⁹. E poi, naturalmente, c'è il tesoro accumulato dalla coppia in una cassaforte nascosta a casa della donna, che trabocca di monete d'oro e argento nuove e antiche, lingotti, gioielli. E ancora i numerosi conti corrente miliardari e i Picasso e i Modigliani appesi alle pareti dell'appartamento che Poggiolini condivide con l'anziana madre. E, infine, il mitico pouf in velluto rosa, rigonfio di buoni del tesoro, simbolo per eccellenza di un tranquillo agio borghese tramutato in rapace ansia di accumulazione fine a sé stessa – una sorta di perversione della virtù del risparmio che, del resto, gli italiani degli anni Ottanta capiscono sempre meno. *Neanche una lira per le spese del carcere* titolano, infatti, i giornali sottolineando beffardamente la “parsimonia” della coppia di “coniugi d'oro” che persino in carcere spendono solo qualche spicciolo per i giornali. Memorabili e in linea con il personaggio anche le invettive della signora Poggiolini in occasione del processo: “Italiani io vi maledico!”¹⁰.

Se dai rapporti sentimentali con gli uomini si passa a quelli professionali un ruolo speciale è quello svolto dalle segretarie dei politici. “La segretaria si ribella” titola *La Stampa* evidenziando come alcune di esse siano in prima fila nel testimoniare contro i loro capi¹¹. La più nota fra le ribelli è Nadia Bolgan, per lungo tempo addetta stampa del potente leader socialista Gianni De Michelis. Nelle interviste che Bolgan volentieri rilascia racconta dell'esistenza di un vero e proprio “harem” a disposizione di De Michelis, noto appassionato di discoteche: “Tra i collaboratori molte erano le donne arrivate per caso, incontrate di passaggio e senza nessuna preparazione professionale. Erano lì soltanto perché gli piacevano: voleva essere circondato. E ognuna pensava di essere la favorita dell'harem. Ma non c'era nessuna favorita. E noi che provavamo a lavorare davvero per lui, quasi non ci riuscivamo. Impossibile, con tutti quegli incapaci tra i piedi” (Fumagalli e Rizzi, 2004, p. 168). Bolgan ha in mente di denunciare De Michelis anche per molestie sessuali ma poi rinuncia.

Se la scoperta delle “signorine bustarella”¹² stipendiate dalle tangenti è uno squarcio sui vizi e gli stili di vita della classe dirigente degli anni Ottanta, vi è un altro modello di segretaria più tradizionale che rimanda all'archetipo di quella che è stata per molto tempo una delle professioni più femminilizzate della classe media istruita. Sono le mitiche e devotissime segretarie dei “grandi” come la signora Enea, segretaria di Andreotti, e “la Enza”, segretaria di Craxi, vere e

⁹ F. Milone, “Pierr Poggiolini ‘cinica e avida’”, *La Stampa*, 10 novembre 1993, p. 7.

¹⁰ o.r., “Italiani io vi maledico!”, *la Repubblica*, 25 settembre 1996.

¹¹ M.G. Bruzzone, “La segretaria si ribella. E i ‘grandi’ hanno paura”, *La Stampa*, 21 febbraio 1993, p. 7.

¹² P. Biondani, “Nell'harem di De Michelis le ‘signorine bustarella’”, *Corriere della Sera*, 7 gennaio 1994, p. 3.

proprie ombre dei potenti, per nulla appariscenti e mondane, spesso di mezza età e severamente professionali, potenti anche loro perché presidiano l'accesso al capo. A tale riguardo non si può non rimanere colpiti dalla figura di Enza Tomaselli, la segretaria di Craxi. A differenza del capo, la signora conosce anche l'esperienza del carcere, perché le buste di tangenti passavano per le sue mani e perché alcune transazioni finanziarie la coinvolgono in prima persona (Craxi le aveva intestato anche la famosa villa di Hammamet). Per lei i superlativi dei quotidiani si sprecano e uno fra tutti: "fedelissima"¹³. Enza Tomaselli davanti ai magistrati non denuncia e non confessa: "Sono serena, ma non è ancora giunto il momento di stracciare la tessera socialista che ho dal 1964. Anche a costo di passare alla storia, nel mio piccolo, con il nome di Fido. Mi chiama così anche mia figlia, Daniela. A me sta bene il nome di Fido" (Fumagalli e Rizzi, 2004, p. 176).

A metà strada fra il mondo delle segretarie vecchio stampo – discrete, devote, materne e poco appariscenti – e quello frivolo e danzante della corte di De Michelis si fa notare, peraltro, in linea con la nuova consapevolezza femminile degli anni Ottanta, la "segretaria manager" così descritta da Daniela Mauri, collaboratrice di Tiziano Treu: "La perfetta segretaria? Non deve mai invadere lo spazio del Capo; deve essere discreta; deve essere a conoscenza di tutto ma non sapere niente; deve essere preziosa per farsi stimare di più e utilizzare di meno". Non più "angelo della scrivania", timida, remissiva, ma efficiente e autorevole organizzatrice della sua agenda, in vera simbiosi con il potente: una donna che "sprizza efficienza da tutti i pori", gratificata da stress e tempi di lavoro massacranti, sempre in ordine e mai sgualcita che, però, nel titolo dell'intervista è significativamente definita come "l'ombra di chi conta"¹⁴. Segno che, compromissioni o meno con gli scandali della corruzione, il potere conquistato dalle donne è ancora, molto spesso, un riflesso di quello maschile.

Anche tra le "signore delle tangenti" si annoverano, in realtà, alcune eroine. Sono poche, però, e sempre le stesse. La più citata è senz'altro Laura Sala, la moglie separata di Mario Chiesa, la donna da cui, come nella guerra di Troia, tutto ebbe inizio, come ci si diverte a scrivere nelle ricostruzioni odierne. La richiesta dell'ex marito di ridurre l'assegno di mantenimento per il figlio portò infatti la signora a chiedere accertamenti sulle sue entrate, sulla base di un dossier di prove documentarie messo a punto insieme all'avvocato Annamaria Bernardini De Pace, che allora muoveva i primi passi di una luminosa carriera da matrimonialista dei vip. Questo dossier si incrociò con le indagini di Di Pietro, contribuendo all'arresto di Chiesa. Una vicenda di mariti arroganti e donne bat-

¹³ I. Mazzitelli, "Storia di Enza, la fedelissima", *la Repubblica*, 18 febbraio 1993.

¹⁴ C. Romano, "Manager-segretaria. Ecco come vive l'ombra di chi conta", *L'Unità*, 4 ottobre 1994, p. 12.

tagliere, come la racconta ancora oggi l'avvocato Bernardini De Pace, sottolineando la dignità e la riservatezza della sua assistita che fece di tutto, con successo, per uscire dalla luce dei riflettori e rifarsi una vita lontano da Tangentopoli¹⁵.

Per una settimana estiva i giornali diedero grande risalto anche Adriana Adriani, la donna che a Roma, nel luglio del 1991 – quindi in anticipo rispetto all'inchiesta milanese – fece clamore per aver gettato dalla finestra alcuni fasci di banconote. Infuriata per il denaro “sporco” portato a casa dal marito, dirigente di una Usl, chiamò i carabinieri che trovarono nell'abitazione più di cento milioni in contanti. La vicenda, che gettava una luce inquietante sulla gestione della sanità romana, suscitò un certo interesse – senza un vero e proprio seguito giudiziario – e la Adriani verrà ricordata come una delle poche donne che osarono ribellarsi al malcostume politico dei mariti¹⁶.

Tra le eroine ci sono anche, naturalmente, le donne magistrato. Bechis e Mondo ne contano 18 (Bechis e Mondo, 1994, p. 8). La loro presenza fra gli inquirenti è emblematica delle posizioni conquistate dalle donne in quella che era l'ultima professione ancora riservata agli uomini fino al 1963. Nel 1987 le donne furono, per la prima volta, la maggioranza delle vincitrici del concorso per l'ingresso in magistratura e attualmente circa due su tre dei nuovi vincitori di concorso sono donne¹⁷. Non hanno, certamente, la fama di Di Pietro, ma sono “determinate, grintose, inossidabili”, al lavoro sacrificano famiglia e svaghi, consapevoli di dover faticare il doppio “per emergere dai fumi di un certo paternalismo, di benevola protezione, di ironica sufficienza che le opprime” (Bechis e Mondo, 1994, p. 186).

Le più note sono senz'altro Ilda Boccassini e Tiziana Parenti, le due “rosse terribili” della Procura milanese. La prima conoscerà la vera notorietà soltanto dopo il 1994 quando, dopo una parentesi siciliana, rientra a Milano per sostituire Di Pietro e diventare la grande accusatrice di Silvio Berlusconi e dei suoi collaboratori. La seconda arriva a Milano quando Di Pietro è già una star e inizia a indagare sulle tangenti nel Pds. Da qui lo scontro con alcuni colleghi del pool, che sfocia, poi, nell'avventura politica nelle file del partito di Berlusconi. Due destini diversissimi, perciò, al punto che il 1997 le vedrà contrapporsi in una “guerra tra rosse” di accuse e delegittimazioni reci-

¹⁵ G. Bonezzi, “Nessuna vendetta, Mani pulite inizia da un marito testardo”, *Il Giorno*, 12 febbraio 2012, www.ilgiorno.it/milano/cronaca/2012/02/12/666979-manipulite-tangentopoli-chiesa.shtml.

¹⁶ “Volano i milioni del garante Usl”, *Corriere della Sera*, 13 luglio 1991, p. 1; D. Martirano, “Un bacio tra i coniugi Rosci. Ma restano i sospetti”, *Corriere della Sera*, 14 luglio 1991, p. 11.

¹⁷ Consiglio superiore della magistratura, Ufficio statistico, *Distribuzione per genere del personale in magistratura*, <https://www.csm.it/documents/21768/137951/Donne+in+magistratura+%28aggiorn.+marzo+2020%29/26803fce-0c00-a949-d70d-0bdcf5f30e3>.

proche, di cui approfittano quelli che sono i nuovi contrapposti schieramenti dell'Italia politica degli anni del berlusconismo. Entrambe vengono dipinte dalla stampa come volitive e agguerrite “Gianburrasca” della magistratura, spesso in rotta di collisione con i colleghi maschi¹⁸. La stessa Boccassini ama indulgere in questo ritratto di sé nel suo recente libro di memorie, ricordando la militanza femminista – unica ragazza presente con un figlio piccolo alle riunioni dei collettivi – e gli anni degli studi, segnati dall'ansia di essere all'altezza delle aspettative di una famiglia di magistrati. E ancora le difficoltà dell'arrivo alla Procura di Milano con una squadra di giovani donne meridionali vincitrici di concorso che devono dimostrare il proprio valore in un ambiente ostile, i sensi di colpa per aver sacrificato la vita privata alla professione, la durezza degli attacchi ricevuti in quanto donna, la personalità sempre controcorrente e battagliera, il vezzo di giocare sul colore rosso dei capelli, più o meno infuocato a seconda delle occasioni (Boccassini, 2021).

Una vera e propria solidarietà al femminile è quella che si instaurerà tra Ilda Boccassini e Stefania Ariosto, la misteriosa “teste Omega”, fidanzata di Vittorio Dotti e grande accusatrice di Cesare Previti nell'inchiesta sulla corruzione dei magistrati romani nei processi Imi-Sir e Lodo Mondadori. Anche Ariosto è una figura femminile che affascina l'opinione pubblica: bella, ricca, intraprendente, giocatrice d'azzardo, di possibili (ma smentite) origini nobiliari. Le foto scattate in vacanza sullo yacht di Previti testimoniano le sue intense frequentazioni nel bel mondo della Seconda repubblica. La sua figura, come quella di Boccassini, divide gli animi: chi la dipinge come una mitomane affamata di denaro e visibilità, chi la ritrae come una coraggiosa ribelle che ha avuto un sussulto di moralità in un ambiente corrotto. Racconterà la sua storia in un'autobiografia, *La gazzella e il leone*, con uno stile un po' pretenzioso e immaginifico che vuole dare di sé l'immagine di una preda ambita ma sempre in fuga dai predatori, di un'eccentricità ribelle e incompresa (Ariosto, 1996). Nella girandola di cene, weekend, uomini importanti, affari immobiliari, viaggi in Africa, cagnolini di lusso, gioielli antichi, ville sul lago, ostriche e champagne emergono, in una lettura di genere, due elementi. L'autobiografia inizia col ricordare la propria nascita come seconda figlia femmina di un padre autoritario che desidera a tutti i costi un maschio. “Non sono desiderata ma farò di tutto per farmi amare” è la premessa. Poi il dolore per una maternità cercata e più volte negata. E, infine, la rivendicazione del proprio percorso di donna che trova in se stessa le energie per emanciparsi dal sistema degli uomini. Emerge il costo umano della gogna mediatica e grande rilievo è dato all'incontro del destino con Ilda Boccassini,

¹⁸ G. Buccini, “Tonino e le due ‘rosse’: storia di un triangolo impossibile cominciato nel '91”, *Corriere della Sera*, 9 luglio 1997, p. 3.

la “Circe lusingatrice e seduttrice”, la “mantide religiosa” divoratrice di maschi che la convoca in Procura. Il capitoletto a lei dedicato evidenzia la sintonia femminile nel giorno della festa della donna in cui la testimone porta in dono alla magistrata una mimosa. La stessa Boccassini dedica ampio spazio nelle sue memorie all’incontro con Stefania Ariosto, decisivo per lo sviluppo delle inchieste degli anni Novanta. La ricorda come una figura tormentata, con tratti da bambina, bisognosa di essere guidata e compresa.

Come si vede, le “signore di Tangentopoli” – perlomeno quelle che si sono imposte all’attenzione dell’opinione pubblica – ricalcano tutti i classici stereotipi storicamente associati al comportamento femminile, in chiave di vizi o di virtù: la vanità, l’avidità, la manipolazione, la prostituzione, ma anche il primato degli affetti, la dedizione generosa, il coraggio dell’indipendenza, le virtù del privato contrapposte alla corruzione pubblica.

Può essere interessante ricordare come anche Stefania Craxi abbia affidato il proprio atto di accusa contro l’operato della magistratura a un libro costruito tutto su testimonianze femminili (Craxi, 2005). Alle donne spetta, infatti, storicamente, anche il compito di elaborare il lutto e trasmettere la memoria. Le inchieste di Tangentopoli, come è inevitabile, hanno le loro vittime: i suicidi, gli innocenti, le famiglie distrutte. Nel 2005, quando si è ormai consolidata una memoria politicamente divisa di quegli anni, specie rispetto alle motivazioni e alle responsabilità della magistratura, il libro *Nella buona e nella cattiva sorte* intende dar voce alle più innocenti fra le vittime. Vi compaiono mogli, compagne, figlie di uomini “travolti dal ciclone giustizialista” ma poi riconosciuti incolpevoli. La missione delle donne è quella di salvare gli affetti, puntellare e restaurare la dignità perduta dai loro cari. Non a caso il libro è dedicato alla madre, Anna Craxi, ma è lei stessa, la figlia Stefania che, sul letto di morte di Bettino, unica presente fra i familiari stretti, decide di riscattare una vita di lontananza anche affettiva dal proprio padre ingombrante dedicandosi anima e corpo alla riabilitazione della sua memoria.

2. Nilde Jotti come Hillary Clinton? Donne, politica e rappresentanza nella crisi degli anni Novanta

Considerando la frattura di Tangentopoli in un’ottica di genere si apre, poi, un altro ordine di riflessioni. Ed è quello che parte dal chiedersi quale fu la reazione delle donne presenti in quel momento sulla scena politica nei partiti e nelle istituzioni davanti al crollo del sistema politico e alla dissoluzione dei partiti di massa nei quali avevano militato.

Non erano molte, lo si è già detto, ma erano comunque presenti e avevano alle spalle un percorso notevole da quando, nel 1946, il diritto di voto era stato esteso anche alle donne e il primo drappello di ventuno deputate aveva fatto il suo ingresso all'Assemblea costituente (Gabrielli, Cicognetti e Zancan, 2007). Fino agli anni Settanta il loro numero in Parlamento non aveva subito grandi oscillazioni, conoscendo, anzi, una progressiva diminuzione. L'attività politica femminile si svolgeva soprattutto nelle organizzazioni collaterali ai grandi partiti di massa espressamente dedicate all'educazione e alla mobilitazione politica delle donne: l'Udi (Unione donne italiane) per le donne della sinistra e il Cif (Centro italiano femminile) per le donne vicine alla Dc. Si trattava di organizzazioni diverse nel funzionamento e, chiaramente, nell'impostazione ideologica. Comune a entrambe era, però, l'idea che le donne rappresentassero un soggetto sociale con problematiche specifiche – il lavoro, la maternità, i figli – che dovevano essere raccolte e mediate dalla politica declinata al maschile (Chiaia, 2015; Gaiotti De Biase, 2010; Rodano, 2010; Noce, 2014).

Dal punto di vista del comportamento elettorale le donne mostravano, nei fatti, di preferire in maggioranza il partito cattolico almeno fino agli anni Settanta (Sarlo e Zajczyk, 2012). Le donne della Dc, educate all'idea della politica come apostolato laico e servizio alla collettività, erano state anche le prime a conquistare incarichi di governo, dapprima come sottosegretarie e poi, per la prima volta nel 1976 con Tina Anselmi, anche come ministre.

A partire dalla tornata elettorale del 1979 si iniziano a notare alcuni significativi cambiamenti, in linea con le trasformazioni sociali dei decenni precedenti, in particolare con il dato dell'accesso in massa delle donne all'istruzione superiore e ai settori più moderni del mondo del lavoro e con il diffondersi di nuovi modelli di femminilità in aperto contrasto con quelli della tradizione (Balestracci e Papa, 2019; Colarizi, 2019; Rossi Doria, 2007). La presenza delle donne in Parlamento raddoppia (sono 67) e da allora inizia una fase di progressiva ascesa, che si fa davvero notevole e costante solo a partire dagli anni Duemila. Per quanto riguarda il comportamento elettorale gli analisti notano un balzo in avanti anche dell'astensionismo, ambito in cui le donne sembrano essere protagoniste. È il sintomo della crisi dei partiti di massa e degli elettorati tradizionali e, per quanto riguarda le donne, della perdita di influenza della Chiesa e delle indicazioni di voto mediate dalla famiglia. Le più giovani iniziano a votare più a sinistra anche se la mobilitazione femminista degli anni Settanta si traduce spesso in forme di politicizzazione anch'esse "esterne" e contestatrici rispetto al sistema politico tradizionale. L'emergere delle donne e dei giovani come soggetti politici nuovi e indipendenti interroga i partiti che sono spinti a riorientare le proprie strategie comunicative ed elettorali (Filippini e Scattigno, 2009).

Se si sfogliano i giornali dei primi anni Ottanta si nota un crescente interesse verso il protagonismo politico femminile. Alla vigilia delle elezioni del 1979 il *Corriere della Sera* col titolo “Le donne: vogliamo governare meglio l’Italia”, dedica una pagina intera di inchiesta alla questione, intervistando donne dei diversi partiti. I sottotitoli sono “Che cosa potete portare di nuovo?” e “Vi sentite discriminate nel partito e nella vita politica?”¹⁹.

La discussione sui giornali evidenzia alcuni elementi: il fatto che le donne siano spesso le prime a non votare per una candidata del proprio sesso, le difficoltà dell’impegno politico e della conciliazione con le responsabilità familiari in un mondo costruito a misura di maschio, dove per fare strada bisogna faticare il doppio dei colleghi e per di più fingere di non avere ambizioni personali. “Nessuna sogna di diventare Presidente” è un titolo del *Corriere della Sera* e le ambizioni femminili in politica sembrano appuntarsi, piuttosto, sulle elezioni locali che segnano, in effetti, un aumento rilevante del numero di consigliere comunali e di sindache. Lì le “virtù femminili” della saggia amministrazione, dell’empatia e del contatto personale con l’elettore, di una politica intesa come servizio più che come professione, sembrerebbero dispiegarsi al meglio.

Il nuovo protagonismo femminile è un fenomeno trasversale ai partiti. Le donne democristiane sono, forse, le più deluse e mostrano una crescente insofferenza per un partito che, ancora nel 1986, le descrive come presenti “in punta di piedi”²⁰. Le donne della sinistra sembrano più convinte di poter conquistare un peso maggiore all’interno dei partiti di appartenenza e si battono attivamente per conquistarlo. La discussione sulle “quote”, ovvero sull’opportunità di riservare una percentuale della rappresentanza alle donne nasce all’interno degli organi di partito e porta, progressivamente, alla crisi e allo svuotamento di senso delle organizzazioni femminili “fiancheggiatrici”. È dentro al partito, non più nell’Udi o nel Cif, che si combatte e si fa la politica delle donne.

Per il Pci, in particolare, la sconfitta del 1979 è l’occasione per un significativo ripensamento della propria strategia elettorale che guarda ai temi nuovi espressi dalla mobilitazione femminile come occasione di rilancio. Del resto è il partito dove, per una lunga tradizione, più rilevante è stato il peso della militanza femminile e che ha tutto l’interesse a un dialogo costruttivo con i nuovi movimenti nati fra le giovani generazioni. L’eredità della stagione del femminismo è raccolta in modo ancor più diretto dalle formazioni più recenti, come i Verdi e il Partito radicale, protagonista, quest’ultimo, della battaglia per la depenalizzazione dell’aborto, che danno ampio spazio alle

¹⁹ V. Kasam, “Le donne: ‘Vogliamo governare meglio l’Italia’”, *Corriere della Sera*, 22 maggio 1979, p. 4.

²⁰ U.M., “Le donne Dc: sentiamo di esser forti”, *Corriere della Sera*, 28 maggio 1986, p. 3.

candidature femminili, anche in posizione di leadership. Nel 1976 la radicale Adelaide Aglietta è la prima donna in Italia a essere eletta segretaria di un partito politico.

Nel Psi, in cui la leadership carismatica di Craxi non lascia grande spazio a protagonismi alternativi, le donne hanno spesso trovato una sponda importante sui temi della modernizzazione e della laicizzazione dei rapporti fra i sessi e l'immagine riformista del partito attrae specialmente le donne più indipendenti e affermate nelle professioni. Del resto sarà proprio Craxi, nel 1983, a inserire il tema della parità fra gli indirizzi programmatici del suo primo governo (Craxi, 2007, p. 560) e a insediare, presso la Presidenza del Consiglio, la prima Commissione nazionale per la parità fra i due sessi, presieduta dalla socialista Elena Marinucci (Isastia, 2017). Composta di donne del mondo intellettuale, politico e delle professioni, la Commissione ha il compito di vigilare sull'applicazione dei principi sanzionati dalle norme antidiscriminatorie recentemente approvate dal Parlamento. L'Italia recepiva così alcune importanti indicazioni che venivano dall'Onu e dal Parlamento europeo in merito alla promozione delle "pari opportunità". La "questione femminile" usciva dal recinto dei partiti per collocarsi al centro delle istituzioni, con il rischio di rimanere pur sempre un recinto, certamente, ma anche di costringere la politica a confrontarsi in termini nuovi con la presenza e la partecipazione delle donne.

Uno dei punti forti del programma della commissione parità è la campagna di sensibilizzazione "vota donna" lanciata per la tornata delle amministrative del 1985 e poi riproposta per le elezioni politiche²¹. Le elezioni del 1987, le ultime prima della scoperta di Tangentopoli e del terremoto elettorale del 1992 segnano, in effetti, l'apice di questo rinnovato interesse della politica per il mondo femminile. Ne sono testimonianza alcuni spot elettorali per la televisione. Il Pci è il più esplicito, con lo slogan "C'è un'altra possibilità: eleggi una donna in Parlamento" tutto giocato sul primo piano e sul volto fresco di una giovane donna. La Dc invece, la cui campagna elettorale è coordinata da una donna, Silvia Costa, propone uno spot dal linguaggio innovativo ripreso dalla pubblicità commerciale. Mentre lo slogan "Forza Italia" è cantato in coro sullo sfondo, le immagini inneggiano alle "cose che contano", proponendo scene di vita domestica in cui le donne, con gli anziani e i bambini, sono protagoniste²². Molto discussa in ambito femminile anche l'iniziativa del Partito radicale che nel 1987 candida la pornostar Ilona Staller, poi eletta con un numero elevatissimo di preferenze (maschili, molti

²¹ V. Kasam, "'Vota donna', slogan per tutti", *Corriere della Sera*, 8 maggio 1985, p. 9.

²² Gli spot sono reperibili online all'indirizzo <http://www.archivispotpolitici.it>.

sospettano). Sono anni, questi, in cui si inizia a parlare della possibilità di eleggere una donna al Quirinale²³.

“Tremate, tremate, le donne si sono candidate” titola il *Corriere della Sera*, presentando un’indagine commissionata dal giornale sul boom delle candidature femminili²⁴. Segue un provocatorio commento affidato a Vittorio Feltri secondo il quale lo slogan “donna vota donna”, oltre a essere un mero espediente acchiappavoti per la sinistra, nasconde una logica “razzista” e essa stessa discriminatoria: “Maschi e femmine, veneti e meridionali, omosessuali e misogini, non sarebbe meglio considerarli semplicemente persone?”²⁵. Se ci sono poche donne candidate, aggiunge, è solo perché non si dedicano alla politica e preferiscono fare altro. Razzista, semmai, è un sistema politico che marginalizza le donne, replica la giornalista Viviana Kasam.

Nei fatti le elezioni portano in Parlamento un numero assai elevato di donne, per la prima volta più di cento (105). Sono molte, soprattutto, le elette nelle file del Pci. Il problema è che i risultati segnano una vittoria per le donne ma una sconfitta per i comunisti, come ricorda bene Livia Turco che riferisce anche il caustico commento di Giancarlo Pajetta: “le disgrazie non vengono mai sole” (Turco, 2022). Turco, cresciuta nella Fgci torinese e poi responsabile della sezione femminile del partito, aveva avuto una parte non piccola nel convincere il gruppo dirigente della nuova centralità delle donne. A questo proposito aveva avviato un dialogo con una parte del mondo femminista, con intellettuali, sindacaliste, attiviste, spesso passate attraverso il filtro della “doppia militanza” nel partito e nei movimenti. Ne era nata la *Carta itinerante delle donne*, un documento programmatico che partiva dalla denuncia di quel “dato di fondo [...] che possiamo sintetizzare così: le istituzioni della politica restano il luogo più chiuso e ostico all’identità femminile, la sua storia, la sua esperienza di vita”. E prometteva di rivolgersi a tutte le donne, soprattutto alle “donne semplici”, per “fare in modo che la nostra vita ‘invada’ le istituzioni della politica, i governi e i partiti che li compongono, diventi per loro ‘materiale ingombrante’, li obblighi a ‘inciampare’ in essa” (Sezione femminile della Direzione del Pci, 1987, p. 3). Ambiente, maternità, salute, lavoro i grandi temi su cui la Carta avanzava proposte di mobilitazione e riforma (Paolozzi e Leiss, 2017).

Emergeva l’idea, in altre parole, di rinnovare il linguaggio asfittico e auto-segregante della “questione femminile” facendone una grande questione na-

²³ L. Di Mauro, “Una donna al Quirinale? Sì, è ora”, *L’Unità*, 27 gennaio 1992, p. 6.

²⁴ V. Kasam, “Tremate, tremate le donne si sono candidate”, *Corriere della Sera*, 31 maggio 1987, p. 2.

²⁵ V. Feltri, “Troppi pantaloni e poche sottane? Vincono i più bravi”, *Corriere della Sera*, 31 maggio 1987, p. 2.

zionale e rilanciando, al tempo stesso, anche il ruolo delle donne nel partito. Un progetto ambizioso che si scontrerà, però, ben presto con la realtà. Dentro il Parlamento non è facile creare alleanze trasversali fra donne, anche se verranno approvate nel corso della legislatura alcune leggi importanti come quelle sulle “azioni positive” nel mondo del lavoro e dell’impresa²⁶ (Fondazione Nilde Iotti, 2019). Soprattutto, appare ben presto chiaro che le premesse del dialogo con il pensiero femminista “della differenza” sono fragili: il radicalismo filosofico anti-istituzionale mal si combina con il pragmatismo riformista e con la pretesa delle dirigenti e parlamentari del Pci di incarnare, per il solo fatto di essere donne e “esserci” nelle istituzioni, un modo nuovo di fare politica “sessuata”²⁷. Senza considerare che dopo il 1989, con il crollo del muro di Berlino, il Pci è lacerato internamente dalla questione della “svolta” in cui altre e più aspre contrapposizioni mettono la sordina a quelle fra donne e uomini. Livia Turco scriverà con rammarico, per esempio, di non aver pensato di convocare la sezione femminile prima di esprimere il proprio voto favorevole alla “svolta della Bolognina” (Turco, 2022).

Questo è lo scenario in cui irrompe, nel 1992, l’inchiesta “Mani pulite” con tutte le sue conseguenze. Certo, nella confusione generale, c’è anche chi coltiva la speranza che proprio la “nuova politica delle donne” possa essere un’occasione di rigenerazione della politica *tout court*. Livia Turco ne è convinta e interviene a più riprese in questa direzione, dentro e fuori quello che ormai è il Pds²⁸. Anche nella Dc si riscontra una vivace mobilitazione delle donne che vede emergere l’esponente della sinistra martinazzoliana Rosy Bindi²⁹. La “pasionaria di Sinaluga”, che con la Turco sarà ministra nel primo governo dell’Ulivo, si fa notare per il rigore con cui chiede agli inquisiti di farsi da parte per rinnovare il partito e per cambiarne persino il nome.

Le vicende della politica regionale lombarda, dove alla fine del 1992 la crisi politica provocata dalle inchieste vede per la prima volta una donna, la pidiessina Fabiola Ghilardotti, alla presidenza della Regione, sembrerebbero dare consistenza all’idea di un nuovo protagonismo politico delle donne. Ma l’esperimento di Ghilardotti, che guida una difficilissima giunta di minoranza sostenuta esternamente da Dc e Psi, non è destinato a durare. La scelta di una donna, più che rappresentare un modello innovativo di uscita dalla crisi,

²⁶ Legge 10 aprile 1991, n. 125 “Azioni positive per la realizzazione della parità uomo donna nel lavoro”; legge 25 febbraio 1992, n. 215 “Azioni positive in tema di imprenditoria femminile”.

²⁷ A. Guadagni, “Donne, politica e rappresentanza”, *L’Unità*, 2 marzo 1992, p. 13.

²⁸ L. Turco, “La forza delle donne”, *L’Unità*, 8 marzo 1993, p. 1.

²⁹ D. Gorodisky, “Donne Dc: il loro Midas contro Tangentopoli”, *Corriere della Sera*, 13 febbraio 1993, p. 4.

pare dettata dalla convenienza di togliere temporaneamente le castagne dal fuoco ai protagonisti uomini, in attesa di definire nuovi equilibri³⁰.

Nelle elezioni “terremoto” dell’aprile 1992, in cui i partiti storici della Prima Repubblica sono sconfitti, del resto, anche la presenza femminile subisce una battuta d’arresto. Si vota con il nuovo sistema della preferenza unica, che penalizza le candidature femminili. Forse è anche per questo che si torna a discutere con insistenza di “quote” e di “riequilibrio della rappresentanza” nella XI legislatura che sarà chiamata, dopo il referendum dell’aprile 1993, anche a riscrivere la legge elettorale.

C’è però, a sinistra, molto meno entusiasmo e meno ottimismo. Lo testimonia un seminario che si tiene a Roma nel gennaio 1993 dal titolo emblematico *Voce e silenzio. Le donne nella crisi politica degli anni Novanta*. Intervengono molte fra le intellettuali che hanno animato la stagione della *Carta delle donne* e le relazioni denunciano perlopiù sconforto e fatica. Il punto di partenza è, per l’appunto, il silenzio delle donne, il paradosso di una politica maschile che crolla senza che le donne sappiano interpretarla o approfittarne in modo significativo. È palpabile lo scarto fra gli interventi delle intellettuali femministe e quelli delle dirigenti e parlamentari pidiessine che dibattono i pro e i contro della riforma della rappresentanza.

Proprio in coincidenza con il seminario, infatti, la Camera sta esaminando la nuova legge sull’elezione del sindaco e dei consigli comunali e provinciali. Alfonsina Rinaldi, già sindaca di Modena, dove si è distinta per popolarità e per impegno sui temi delle donne, lancia a nome del Pds la proposta di introdurre dei meccanismi di riequilibrio del deficit di rappresentanza fra i sessi:

Ciò che si chiede e si rivendica non è un programma caritatevole per le donne. Io sono convinta che, se non si rimuove la discriminazione nei loro confronti, si rinuncia a un enorme potenziale per il nostro Paese: si rinuncia ad aprire le porte affinché entri il vento fresco della parità tra uomo e donna, per superare le degenerazioni di un sistema asfittico e partitocratico³¹.

In questa direzione la Camera discuterà animatamente della possibilità di introdurre nella legge l’obbligo per le liste di non superare la soglia del 70% di candidati dello stesso sesso o, in alternativa, della possibilità di fare un’eccezione al limite della preferenza unica nel caso di candidature di sesso

³⁰ V. Postiglione, “Il bis della signora anticrisi”, *Corriere della Sera*, 6 dicembre 1992, p. 44; M. Garzonio, “Dal Pirellone la via lombarda alla transizione”, *Corriere della Sera*, 13 dicembre 1992, p. 4.

³¹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, XI Legislatura, Discussioni, Seduta del 4 dicembre 1992, p. 7589.

diverso. L'andamento della discussione lascia intendere una convergenza di fondo su questo tipo di misure fra i partiti di massa tradizionali – quelli più abituati, del resto, a ragionare in termini di “quote” di rappresentanza femminile al proprio interno. Si oppongono invece, vigorosamente, il Movimento sociale e partiti più nuovi, come la Lega e il Partito radicale. Emma Bonino, in particolare, è assai combattiva nell'esprimere a più riprese la propria netta contrarietà a provvedimenti di “tutela” delle donne. Anche all'interno della Dc si segnala la voce di dissenso di Ombretta Fumagalli Carulli la cui colorita protesta viene molto ripresa dai giornali: “Io credo che le donne non siano una specie da proteggere: personalmente, non mi sento simile a un panda che deve essere tutelato con un'adeguata legislazione”³².

Una contrapposizione, dunque, fra due modi di intendere la leadership politica femminile: una ancora incentrata sulla rappresentanza delle donne considerate come soggetto sociale unitario e saldamente collocata nel quadro delle “azioni positive” per le pari opportunità e un'altra fondata sulla conquista sul campo di un'autorevolezza individuale che prescinde dal genere. La prima sembra più datata, la seconda più in linea con i nuovi caratteri della competizione politica nell'era della tv, dell'immagine, della “personificazione”.

Le “quote”, benché inizialmente sconfitte alla Camera, verranno infine inserite nel testo di legge definitivo e anche la nuova legge elettorale per il Parlamento conterrà una norma che, nella quota proporzionale, prevede il requisito dell'alternanza di nomi maschili e femminili nelle liste elettorali (Brunelli, 2016). Anzi, proprio questa previsione terrà il Parlamento con il fiato sospeso nella concitata approvazione del “Mattarellum” nell'estate 2003, perché i deputati missini daranno battaglia facendo ostruzionismo fino a tarda serata³³. Eppure, pochi giorni dopo, proprio le donne del Pds, che avevano avuto un ruolo di primo piano nel promuovere misure di riequilibrio, sono pronte a fare marcia indietro – probabilmente lo scontro in Parlamento e le posizioni delle altre donne hanno lasciato il segno:

Basta con un sesso eternamente “secondo” [...] basta con le deleghe basta con l'equivoco di una “trasversalità” femminile che rimuove le ben evidenti differenze politiche tra donne. Vogliamo uscire da ogni logica di tutela (da quella che è stata definita la politica delle quote) [...] – per affermare invece una necessità generale della democrazia e delle istituzioni [...]”³⁴.

³² Atti parlamentari, Camera dei deputati, XI Legislatura, Discussioni, Seduta del 13 gennaio 1993, p. 8595.

³³ M. Gramellini, “E Fini disse: ora giochiamo duro”, *L'Unità*, 4 agosto 1993, p. 3.

³⁴ A. Leiss, “Le donne del Pds: basta con le quote”, *L'Unità*, 15 agosto 1993, p. 8.

Da tempo, del resto, si discute anche sui giornali italiani del modello emergente di leadership femminile incarnato dalla first lady americana Hillary Clinton. Una donna politica non eletta, una “moglie di”, in fondo, ma anche una personalità capace di emergere per i propri meriti e le proprie idee e iniziative individuali. Chi è la Hillary Clinton italiana, si chiedono i giornali? Ed è interessante che i primi nomi a emergere non siano di politiche ma di giornaliste: Lilli Gruber, per esempio, oppure Alba Parietti, “tra i trenta e i quarant’anni, belle, aggressive, dichiaratamente proiettate sulla professioni”. Non certo, si rammaricano alcune, Rita Levi Montalcini o Nilde Iotti³⁵.

Lo notava già Gloria Buffo intervenendo al già citato seminario *Voce e silenzio*, chiedendosi il motivo del fascino esercitato dalla first lady americana sulle proprie compagne, a fronte della reticenza a fare battaglie a sostegno della leadership femminile in Italia. Non si era voluta fare, per esempio, una vera battaglia per la rielezione di Nilde Iotti alla Presidenza della Camera:

Aumenta il dubbio che molte di noi abbiano interiorizzato il potere linguistico della televisione a tal punto che Nilde Iotti non potrà mai “valere” quanto Hillary Clinton, non avrà mai le qualità di modernità e di competenza che consentono di far transitare l’autorevolezza femminile sul treno della modernizzazione e della “new generation”. Nilde Iotti rappresentava, forse anche ai nostri stessi occhi, la “vecchia politica” (Peretti, 1993, p. 116).

Una considerazione interessante che precede lo sconcerto che molte donne della sinistra proveranno davanti all’elezione di un agguerrito drappello di donne nello schieramento di centro-destra alle elezioni del 1994. I giornali scrivono molto in quei giorni del “protagonismo” delle donne di destra, da Irene Pivetti – la più citata – ad Alessandra Mussolini, da Pialuisa Bianco a Tiziana Parenti. Scrivono anche dello “schiaffo” ricevuto dal femminismo e dalla sinistra; valga per tutti il paginone di Maria Antonietta Macciocchi sul *Corriere della Sera* dal titolo “E la destra creò la donna”³⁶. Pesa certamente anche il fatto che il voto femminile abbia premiato particolarmente lo schieramento berlusconiano.

È il momento – effimero quanto si vuole, alla luce delle vicende successive – delle leader “grintose” che se la giocano alla pari con gli uomini, delle quarantenni “severe ma sexy” che non hanno paura di tener testa ai maschi e preferiscono, del resto, definire i propri incarichi istituzionali al maschile. Al punto che Livia Turco decide persino di dimettersi da responsabile delle politiche femminili del suo partito: “All’io deciso di Irene Pivetti non possiamo

³⁵ M. Latella, “Se l’Italia è senza Hillary”, *Corriere della Sera*, 4 marzo 1993, p. 21.

³⁶ M.A. Macciocchi, “E la destra creò la donna”, *Corriere della Sera*, 11 aprile 1994.

più contrapporre un'identità collettiva generica, che parla in nome delle tante donne e degli interessi femminili"³⁷.

Anche la storia politica delle donne sembra, cioè, travolta dalla rottura di Tangentopoli, lasciandosi alle spalle sia la stagione delle "madri" costituenti, delle sezioni femminili, delle "leggi delle donne", sia quella più recente delle piazze e dei collettivi della contestazione.

Bibliografia

- Ariosto S. (1996), *La gazzella e il leone*, Larus, Bergamo.
- Balestracci F., Papa C. (a cura di) (2019), *L'Italia degli anni Settanta. Interpretazioni e narrazioni a confronto*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Barbacetto G., Gomez P., Travaglio M. (2022), *Mani pulite. La vera storia*, Chiarelettere, Milano.
- Bechis F., Mondo M. (1994), *Le signore delle tangenti*, Edizioni Arbor, Palermo.
- Boccassini I. (2021), *La stanza numero 30. Cronache di una vita*, Feltrinelli, Roma.
- Buccini G. (2019), *Il tempo delle mani pulite*, Laterza, Roma-Bari.
- Bracke M.A. (2019), *La nuova politica delle donne. Il femminismo in Italia. 1968-1983*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma.
- Brunelli G. (2016), *Donne e politica*, il Mulino, Bologna.
- Cafagna L. (1993), *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia.
- Ceccarelli F. (2019), *Invano. Il potere in Italia da De Gasperi a questi qua*, Feltrinelli, Milano.
- Chiaia M. (2015), *Donne d'Italia. Il Centro italiano femminile, la Chiesa, il Paese dal 1945 agli anni Duemila*, Studium, Roma.
- Colarizi S. (2019), *Un Paese in movimento. L'Italia degli anni Sessanta e Settanta*, Laterza, Roma-Bari.
- Colarizi S. (2022), *Passatopresente. Alle origini dell'oggi. 1989-1994*, Laterza, Roma-Bari.
- Colarizi S., Giovagnoli A., Pombeni P. (a cura di) (2014), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta ad oggi*, 3 voll., Carocci, Roma.
- Crainz G. (2013), *Il Paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Donzelli, Roma.
- Craxi B. (2007), *Discorsi parlamentari 1969-1993*, a cura di Gennaro Acquaviva, Laterza, Roma-Bari.
- Craxi S. (2005), *Nella buona e nella cattiva sorte*, Koiné, Roma.
- Damilano M. (2012), *Eutanasia di un potere. Storia politica d'Italia da Tangentopoli alla Seconda Repubblica*, Laterza, Roma-Bari.
- De Gouges O. (2009), *La musa barbara. Scritti politici (1788-1793)*, Medusa, Milano.

³⁷ Cit. in L. Paolozzi, "Effetto donna", *L'Unità*, 11 maggio 1994, p. 3.

- Donà A. (2006), *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia e integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Filippini N.M., Scattigno A. (a cura di) (2009), *Una democrazia incompiuta. Donne e politica in Italia dall'Ottocento ai nostri giorni*, FrancoAngeli, Milano.
- Fumagalli M., Rizzi F. (1994), *Per amore per denaro. Le signore di Tangentopoli si confessano*, Sperling & Kupfer, Milano.
- Fondazione Nilde Iotti (a cura di) (2019), *Le leggi delle donne che hanno cambiato l'Italia*, Futura Editrice, Roma.
- Gabrielli P., Cicognetti L., Zancan M. (2007), *Madri della repubblica. Storia, immagini, memorie*, Carocci, Roma.
- Gaiotti De Biase P. (2010), *Passare la mano. Memorie di una donna dal Novecento incompiuto*, Viella, Roma.
- Ginsborg P. (2007), *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato. 1980-1996*, Einaudi, Torino.
- Isastia A.M. (2017), *Una rivoluzione positiva. Conversazioni con Elena Marinucci*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma.
- Noce T. (2014), “Una vita nel partito: fedeltà e autonomia”, in M.T. Mori, A. Pescarolo, A. Scattigno, S. Soldani (a cura di), *Di generazione in generazione. Le italiane dall'Unità a oggi*, Viella, Roma.
- Paolozzi L., Leiss A. (a cura di) (2017), *C'era una volta la Carta delle donne. Il Pci, il femminismo e la crisi della politica*, Biblink, Roma.
- Peretti I. (a cura di) (1993), *Voce e silenzio. Le donne nella crisi politica degli anni novanta*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Pescarolo A. (2014), “Oltre il Novecento. Il passo lungo delle figlie della libertà”, in M.T. Mori, A. Pescarolo, A. Scattigno, S. Soldani (a cura di), *Di generazione in generazione. Le italiane dall'Unità a oggi*, Viella, Roma.
- Pescarolo A. (2022), “Lavoro e riconoscimento: un binomio mobile”, in S. Salvatici (a cura di), *Storia delle donne nell'Italia contemporanea*, Carocci, Roma.
- Rodano M. (2010), *Memorie di una che c'era. Una storia dell'Udi*, Il Saggiatore, Milano.
- Rossi Doria A. (2007), *Dare forma al silenzio. Scritti di storia politica delle donne*, Viella, Roma.
- Sarlo A., Zajczyk F. (2012), *Dove batte il cuore delle donne? Voto e partecipazione politica in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Scattigno A. (2022), “Le forme della fede: cristianesimo, femminismi, militanza”, in S. Salvatici (a cura di), *Storia delle donne nell'Italia contemporanea*, Carocci, Roma.
- Sezione femminile della Direzione del Pci (a cura di) (1987), *Dalle donne la forza delle donne. Carta itinerante*, Nuova Stampa Mondadori, Cles.
- Turco L. (2022), *Compagne. Una storia al femminile del Partito comunista italiano*, Donzelli, Roma.
- Willson P. (2010), *Italiane. Biografia del Novecento*, Laterza, Roma-Bari.

Il fenomeno della sextortion: dimensioni psico-sociali, culturali e giuridiche

di Marylisa Sara Alemi, Maria Giuseppina Pacilli

1. *Sextortion*: al confine tra genere e corruzione

Il termine *sextortion* deriva da una crasi tra i termini *sex* (sesso) ed *extortion* (estorsione) e si riferisce al reato di estorsione sessuale. Una delle definizioni, conosciuta nel 2008 dall'International Association of Women Judges (Iawj), descrive la *sextortion* come “Qualsiasi abuso di potere esercitato per ottenere un beneficio o vantaggio sessuale. La *sextortion* è una forma di corruzione nella quale il sesso, al posto dei soldi, rappresenta il valore della tangente. Non è un'estorsione limitata a qualche Paese o settore, ma può riscontrarsi facilmente nelle mani di chiunque abbia il potere e manchi al tempo stesso di integrità, e ove si tenti di sfruttare sessualmente soggetti vulnerabili o dipendenti dal proprio potere” (Transparency International, 2020, p. 8). L'esigenza di “dare un nome” a questo fenomeno e di differenziarlo da altri tipi di reato proviene dall'osservazione, da parte di Iawj, di eventi pervasivi a livello globale ma poco discussi o confusi con altri tipi di corruzione o di violenza di genere.

Sebbene la letteratura sul fenomeno della *sextortion* non sia corposa, interessanti spunti per comprenderla provengono dai lavori che, pur non adottando mai questa etichetta, hanno di fatto indagato fenomeni assai simili. In questo senso, uno dei primi costrutti introdotti per descrivere fenomeni simili a quello della *sextortion* è quello di *sexual bribery* (corruzione sessuale) (Till, 1980). Till, in un rapporto di ricerca relativo alle denunce per molestie sessuali da parte delle studentesse in ambito accademico, definisce *sexual bribery* ogni richiesta di attività sessuale o altri comportamenti legati al sesso con la promessa di ricompense.

Ulteriori spunti provengono dalla letteratura psico-sociale relativa alle molestie sessuali. Betts e Newman (1982) individuano in questo senso come

esempio di molestie sessuali anche una sottile pressione per ottenere attività sessuali, così come la richiesta di favori sessuali accompagnati da una promessa esplicita o implicita di un trattamento preferenziale. Fitzgerald e Cortina (2018) introducono inoltre il concetto di *sexual coercion* (coercizione sessuale) facendo riferimento con esso a una combinazione di attenzioni sessuali indesiderate e pressioni in ambito lavorativo, come minacce o richieste. Per esempio, la coercizione sessuale si manifesta attraverso la promessa di una promozione lavorativa in cambio di sesso, o di comportamenti minacciosi al fine di ottenere prestazioni sessuali.

Tutti i costrutti presi prima in esame per quanto in parte sovrapponibili al costrutto della *sextortion*, sono stati elaborati facendo riferimento principalmente all'ambito lavorativo e/o accademico: risultano pertanto meno ampi rispetto alla *sextortion* che si caratterizza, come vedremo più avanti in questo capitolo, per un'ampiezza di settori a cui si applica.

I primi dati dettagliati relativi a questo tipo di reato appaiono solo recentemente, e in particolare tramite tre rapporti di ricerca: una prima pubblicazione di Iawj, *Naming, shaming and ending sextortion* (2012), una seconda di Transparency International, *Breaking silence around sextortion: the links between power, sex and corruption* (2020) e tramite un terzo rapporto Osce (Organization for Security and Co-operation in Europe), *Gender and corruption: what do we know?* (2021).

Da questi emerge che, per considerare un atto criminale come *sextortion*, due elementi devono essere presenti: una componente sessuale e una componente relativa alla corruzione; l'aggressore deve detenere una posizione di autorità e deve abusare della stessa, cercando di estorcere, o accettando, favori sessuali in cambio dell'esercizio del proprio potere. Secondariamente, l'atto deve includere una richiesta – esplicita o implicita – di prestazioni sessuali. Infine, per essere distinta da altre forme di abuso sessuale, la *sextortion* deve includere la coercizione psicologica – e non la forza fisica. L'abuso di autorità tramite coercizione psicologica presuppone necessariamente uno sbilanciamento di potere tra l'aggressore e la vittima: questo disequilibrio tra i due sembra essere la chiave che permette all'aggressore di sentirsi autorizzato a richiedere prestazioni sessuali (Iawj, 2012).

La corruzione – avvenendo nell'ombra – è per definizione difficile da misurare con precisione. Quanto detto sembra essere ancora più vero nel caso della *sextortion*, che a oggi molto spesso continua a non essere compresa nel radar dei *policy makers* e dei ricercatori (Transparency International, 2020). Sebbene poche ricerche siano state condotte finora su questo fenomeno, la letteratura disponibile mostra come alcuni fattori possano rendere alcuni individui più vulnerabili al rischio di essere vittime di *sextortion* rispetto ad altri. *In primis*,

nei rapporti menzionati precedentemente, la *sextortion* viene definita essere una *gendered form of corruption*, vale a dire una “forma di corruzione con una connotazione di genere”, in quanto la stessa sembra colpire per la maggior parte vittime di genere femminile, come avviene in altri tipi di violenza sessuale (Pina *et al.*, 2009, Penone e Spaccatini, 2019). A parte il genere, altri fattori di vulnerabilità possono includere la giovane età, una possibile disabilità o ancora il fatto di non possedere uno status di cittadinanza documentabile (Osce, 2021). Inoltre, sebbene questo tipo di corruzione sembri colpire in maniera sproporzionata le donne, anche gli uomini possono essere vittime di *sextortion*, così come le persone trans-gender e queer (Transparency International, 2020).

Attraverso i dati rilevati nel 2019 dal *Transparency international's global corruption barometer* emerge che la *sextortion* sembra essere un fenomeno globale, che colpisce quindi i Paesi in via di sviluppo così come quelli sviluppati. Allo stesso modo, da questi dati emerge che episodi di *sextortion* possono avvenire in diversi settori come quello giudiziario, educativo, informatico o ancora relativo alle migrazioni. Nelle regioni Mena (Medio Oriente e Nordafrica), una persona su cinque dichiara di aver fatto esperienza di un episodio di *sextortion* o di conoscere qualcuno che ne ha fatto esperienza nell'ambito di servizi pubblici come quelli relativi alla salute o all'educazione. Inoltre, il 50% di queste persone, intervistate nel 2019, crede che episodi di *sextortion* avvengano almeno occasionalmente. In America Latina, questa percentuale arriva al 71% (Transparency International, 2019). Un questionario somministrato nel 2019 riporta inoltre come, nello Zimbabwe, il 57% delle donne rispondenti ha dichiarato di aver avuto bisogno di offrire favori sessuali in cambio di un lavoro, di assistenza medica o di un posto scolastico per i propri figli (Transparency International Zimbabwe, 2019).

Dati relativi al settore delle migrazioni irregolari mostrano che le donne sono costantemente vulnerabili ed esposte a episodi di *sextortion* durante il transito tra le frontiere. Mentre gli uomini sono spesso costretti a pagare con tangenti monetarie l'attraversamento dei confini, le donne, oltre a pagare con i soldi, sono sottoposte con forza a cedere a estorsioni sessuali finendo per pagare così un doppio prezzo (Merkle *et al.*, 2017). Allo stesso modo, episodi di *sextortion* sono stati osservati in una varietà di situazioni nelle quali le donne necessitavano di servizi e risorse essenziali, come la provvigione di cibo e acqua. Per esempio, nel 2019, a seguito dei danni provocati dal ciclone Idai in Mozambico, alcuni volontari assunti per aiutare la popolazione chiedevano di essere pagati in cambio dell'inserimento in liste prioritarie per ricevere beni di prima necessità. Nel caso in cui le donne non potessero permettersi di pagare con i soldi, il sesso era la moneta di scambio richiesta per ottenere, per esempio, delle razioni di cibo (Human Rights Watch, 2019).

La *sextortion* appare essere un fenomeno particolarmente rilevante quando avviene nell'ambito giudiziario, poiché le vittime sembrano avere conseguentemente grandi difficoltà ad accedere alla giustizia; alcuni avvocati, per esempio, potrebbero rifiutarsi di difenderle temendo potenziali ripercussioni sulla propria carriera (Leonardo de Castro, 2018). Un esempio di *sextortion* nell'ambito giudiziario è quello relativo a un caso avvenuto in Perù nel 2012. Qui, un giudice ha chiesto a una donna prestazioni sessuali in cambio della riformulazione corretta del caso di affidamento di suo figlio. Il giudice in questione, inizialmente identificato come colpevole di corruzione, fu in seguito rilasciato perché la Corte definì la richiesta di prestazioni sessuali come "sottile". In un secondo processo, successivamente, dove prove video e audio furono meglio analizzate, il giudice venne infine dichiarato colpevole e condannato a otto anni di reclusione (Transparency International, 2020).

Così come nel settore giudiziario, episodi di *sextortion* possono risultare molto problematici anche quando l'aggressore figura tra le forze dell'ordine, in quanto anche questo può limitare l'accesso alla giustizia, indebolendo la fiducia nelle istituzioni. Nella Repubblica di Panama, secondo un questionario somministrato a donne *sex workers* del posto, la maggior parte delle rispondenti ha dichiarato di aver subito un'estorsione sessuale da parte delle forze dell'ordine, e quasi la metà di loro ha inoltre affermato di aver dovuto cedere a prestazioni sessuali a titolo gratuito (Clavel, 2019).

La *sextortion* risulta essere molto diffusa anche nell'ambito accademico e dell'educazione in generale, ed episodi di estorsione sessuale denunciati da parte di studentesse nei confronti dei loro insegnanti sembrano essere tra le forme di *sextortion* più documentate a livello globale (Transparency International, 2020). Anche da un rapporto dell'Unesco pubblicato nel 2014 relativo alle violenze di genere in ambito scolastico emerge come la *sextortion* – tra le altre forme di abuso sessuale – sia diffusa in molte regioni del mondo.

2. Il quadro giuridico, strumenti legali e di regolamentazione

Non esistendo un quadro giuridico preciso, le condotte relative alla *sextortion* vengono solitamente trattate come legate alla corruzione oppure come legate alla violenza sessuale. In entrambi i casi, questo tipo di fenomeno non viene adeguatamente trattato. In Italia, in particolare, neanche la fattispecie di estorsione di cui all'art. 629 c.p., che disciplina appunto il reato di estorsione, risulta in grado di comprendere le condotte annoverabili nel fenomeno della *sextortion*. Questo perché la giurisprudenza è unanime nel sostenere che il danno procurato dall'estorsore deve avere carattere patrimoniale; quindi, il

reato di estorsione sessuale non è compreso nel quadro in esame. Allo stesso modo, l'articolo 609 bis c.p., che disciplina le condotte di violenza sessuale, secondo cui “chiunque, con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità costringe taluno a compiere o subire atti sessuali è punito con la reclusione da sei a dodici anni”, non comprende l'aspetto relativo alla corruzione.

Secondo l'International Bar Association (2019), il quadro legale relativo alla *sextortion* nel mondo assomiglia a un *patchwork* di potenziali leggi applicabili che possono tenere in considerazione alcuni, ma non tutti gli aspetti inerenti alla condotta della *sextortion*, lasciando lacune che contribuiscono all'impunità della stessa. Gli unici Stati che a oggi sembrano aver codificato una specifica legge contro il reato della *sextortion* sono i seguenti: in due territori dell'India, Jammu e Kashmir, oltre a una legge specifica sulla *sextortion*, attraverso il *Posh Act* è possibile punire il reato di molestie sessuali in ambito lavorativo, nel caso in cui ci sia una domanda di prestazioni sessuali in cambio, per esempio, di una promozione (Transparency International, 2020). Inoltre, nello Stato dell'Arkansas nel 2017 è stato promulgato uno statuto in riferimento all'estorsione sessuale. A differenza di altri ordinamenti, questo statuto differenzia la *sextortion* da altri tipi di estorsione, menzionando minacce allo scopo di costringere un'altra persona a impegnarsi in una condotta sessualmente esplicita¹. Nel resto del mondo, vista l'attuale carenza di dati, sembra impossibile stabilire se la quantità di processi penali, civili o amministrativi sia in crescita, in calo, oppure stabile.

Nell'attesa di specifiche leggi che possano riguardare il reato di *sextortion*, le associazioni competenti suggeriscono che una possibile soluzione per un corretto utilizzo delle legislazioni attuali potrebbe essere quella di utilizzare, alternativamente e secondo i casi, le leggi esistenti sull'anticorruzione e contro la violenza di genere (Lawj, 2012; Transparency International, 2020).

Per quanto riguarda le leggi internazionali sull'anticorruzione, tra le più rilevanti risultano la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione* e la *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale organizzato*. Secondo Transparency International, le stesse contengono un linguaggio abbastanza vasto e specifico da poter essere utilizzate anche nei casi di estorsione sessuale, ma queste non vengono mai menzionate esplicitamente, il che rende le leggi interpretabili a seconda del caso.

Uno dei vantaggi del considerare la *sextortion* come un reato di corruzione è che l'atto sessuale verrebbe considerato in questo caso come “corru-

¹ *Arkansas Code*, 2017, Title 5: Criminal Offenses, Subtitle 2: Offenses Against the Person, Chapter 14: Sexual Offenses, Suchapter 1: General Provisions § 5-14-113. Sexual extortion.

zione” anche quando è consensuale. Una richiesta di prestazioni sessuali da parte di un individuo che detiene una posizione di potere, infatti, rappresenta un abuso di potere a prescindere. Per questo, quando la *sextortion* viene osservata tramite una lente di anticorruzione, il consenso da parte della vittima ed eventuali dubbi rispetto a un’avvenuta coercizione cessano di essere rilevanti. Poiché in un caso di corruzione monetaria nessuno discuterebbe dell’importanza del consenso da parte della vittima nell’acceptare di pagare una somma di denaro sotto minaccia (Iawj, 2012), risulterebbe poco sensato discutere dell’importanza del consenso da parte di una vittima di *sextortion* nell’acceptare di pagare sotto minaccia tramite prestazioni sessuali.

Lo svantaggio, invece, è che molte leggi sull’anticorruzione prevedono il perseguimento penale per chi paga la tangente; inoltre, la mancanza di focus sulla dimensione di genere del fenomeno della *sextortion* rende spesso le leggi anticorruzione inadatte a questo tipo di reato. Nonostante queste sfide, alcuni studi condotti da Iawj nel 2015 dimostrano che almeno cinque delle nove giurisdizioni studiate, e in particolare Australia, Canada, Kenya, Taiwan e il Regno Unito, hanno condotto processi in cui aggressori di *sextortion* sembrano essere stati dichiarati colpevoli grazie a delle leggi relative all’anticorruzione (United Nations Development Programme, 2018).

La “componente sessuale” della *sextortion*, al contrario, permette l’applicazione di leggi contro la violenza di genere in alcuni casi. Per esempio, considerando che la condotta relativa alla *sextortion* include la presenza di rapporti sessuali, è possibile applicare la legislazione relativa allo stupro. Questo approccio, però, come quello relativo alle leggi sull’anticorruzione, non è esente da sfide e complessità. Come in altri reati di violenza sessuale, gli episodi di *sextortion* avvengono per la maggior parte in assenza di testimoni. Questo rende difficile non solo dimostrare che il fatto sia realmente avvenuto, ma anche che ci sia stata presenza di minacce o coercizione. Ciononostante, in alcuni Paesi, lo stupro viene considerato tale unicamente quando l’uso della forza può essere documentato, o quando il consenso viene ottenuto tramite minacce. La linea sottile tra la coercizione e il consenso sembra spesso essere la ragione principale per cui casi di stupro vengono archiviati o non risolti (Transparency International, 2020), e questo potrebbe di conseguenza potenzialmente accadere anche nei casi di *sextortion*.

In sintesi, non esistono a oggi leggi in grado di tutelare completamente il reato di *sextortion*, essendo lo stesso un tipo di crimine emergente, al confine tra i reati di corruzione e i reati in materia di violenza sessuale. Alcuni casi di *sextortion* sono stati trattati alternativamente come reati di corruzione o come reati relativi alla violenza di genere, nell’attesa di una possibile legislazione futura specifica per la *sextortion*.

3. Potenziali conseguenze della *sextortion*: riflessioni psico-sociali

La *sextortion* risulta essere, come discusso più volte finora, un fenomeno scarsamente analizzato e ancora poco conosciuto. I dati relativi a episodi di estorsione sessuale provengono prevalentemente da fonti giuridiche e politiche. Ciononostante, come nel caso di altri reati di violenza sessuale, le vittime di *sextortion* sono potenzialmente esposte a diverse conseguenze fisiche, psicologiche, economiche e sociali. Non esistono a oggi studi che abbiano esaminato il benessere psico-fisico delle vittime di *sextortion* nel tempo, ma è possibile basarsi sulla letteratura relativa ad altri abusi sessuali per ipotizzare eventuali ripercussioni sulla vita delle vittime di *sextortion*.

Diversi tipi di abuso sessuale hanno sicuramente impatti diversi sulle vittime, che in ogni caso possono ricadere su molteplici aspetti delle loro vite, inclusi la fiducia in sé stesse, le capacità relazionali, la vita sessuale, il benessere fisico e mentale e la vita professionale (World Health Organization – Who, 2011). Per quanto riguarda le conseguenze fisiche, l'abuso sessuale risulta avere un impatto negativo in primis sulla salute sessuale delle vittime, dove per salute sessuale non si intende semplicemente il non essere affetti da malattie sessualmente trasmissibili ma piuttosto il diritto di ogni individuo di godere di benessere psico-fisico nel corso delle proprie relazioni affettive (Who, 2011). Per quanto riguarda le conseguenze psicologiche, invece, molte delle persone che sono state vittime di un abuso sessuale in passato riportano di aver sviluppato timore e ansia associate alle circostanze e al contesto in cui è avvenuto l'abuso. Un'alta percentuale riporta inoltre sintomi associati al disturbo da stress post-traumatico o alla depressione, quali incubi notturni, insonnia, stanchezza, sentimenti di auto-colpevolizzazione o comportamenti aggressivi (Classen *et al.*, 2005).

Tra le conseguenze sociali maggiori dell'abuso sessuale, inoltre, possiamo annoverare il *victim-blaming* e la vittimizzazione secondaria. Questi fenomeni, su cui torneremo a breve, risultano altresì tra le ragioni principali per cui le vittime di violenza sessuale, come per esempio lo stupro, scelgono di non denunciare (Ullman, 1996; Kent, 2003; Frese *et al.*, 2004). Una delle ragioni per cui la *sextortion* a oggi sia un fenomeno così poco conosciuto e studiato può risiedere proprio nella carenza di denunce per potenziali ripercussioni temute dalle vittime (Transparency International, 2020).

Con il termine *victim-blaming* si intende la tendenza, da parte delle persone, a considerare le vittime di violenza sessuale almeno in parte colpevoli del torto subito (Kent, 2003; per una rassegna si veda Penone & Spaccatini, 2019). Il fenomeno del *victim-blaming* ci conduce inoltre a un altro concetto, quello di “vittimizzazione secondaria”, un'ulteriore vittimizzazione subita

dalle vittime di violenza sessuale, che avviene attraverso la stigmatizzazione e la scarsa credibilità nei loro confronti, e che viene solitamente perpetrata dalle istituzioni, dai media e dalle persone vicine alle vittime. Questo, inoltre, sembra contribuire a una progressiva marginalizzazione e isolamento della vittima stessa (Vonderhaar e Carmody, 2015).

Esistono diverse teorie psico-sociali che spiegano i meccanismi e i *biases* che portano a considerare le vittime di abuso sessuale degne di biasimo, tra cui la teoria della credenza in un mondo giusto elaborata da Lerner (1980). Secondo questa teoria, le persone tendono a credere che il mondo in cui viviamo sia un posto giusto e prevedibile, in cui le persone vengono punite per i loro comportamenti scorretti e premiate per i loro successi, e dove ognuno ottiene quello che si merita. Secondo questa teoria, quindi, quando le persone osservano episodi di ingiustizia e di vittimizzazione nei confronti di persone innocenti, le loro certezze rispetto a un mondo giusto sono fortemente minacciate. Di conseguenza, per attenuare questa discrepanza tra il loro punto di vista e la realtà, secondo Lerner le persone adottano dei meccanismi psicologici in grado di preservare e mantenere la loro idea di mondo. Uno di questi meccanismi consiste nel dare una nuova definizione alle situazioni, trasformando per esempio delle vittime innocenti in persone responsabili della propria sfortuna.

Alcuni studi in psicologia sociale hanno inoltre mostrato l'importanza del ruolo del sessismo ambivalente nel biasimo delle vittime in casi di stupro, mostrando che alti livelli di sessismo benevolo portavano gli individui a un alto biasimo nei confronti delle vittime di stupro, sostenendo che le stesse violavano alcuni stereotipi di genere (Abrams *et al.*, 2003). Per essere più specifici, il sessismo può essere definito come “quell’insieme di atteggiamenti che si basano unicamente sul sesso delle persone, unitamente a tutte quelle pratiche istituzionali e culturali che supportano e legittimano lo status sociale squilibrato degli individui sulla base del sesso” (Pacilli, Giovannelli e Spaccatini, 2022, p. 181). Per spiegare meglio le diverse sfaccettature del sessismo, Glick e Fiske (1996) hanno elaborato la *teoria del sessismo ambivalente*. Secondo questa teoria, il sessismo presenta due volti: il sessismo ostile, quello più facilmente riconoscibile, che comprende una serie di atteggiamenti misogini e ostili nei confronti del genere femminile e il sessismo benevolo, un tipo di sessismo più “sottile”, che si caratterizza per atteggiamenti apparentemente benevoli nei confronti delle donne, ma volti in ogni caso all’affermazione paternalistica della superiorità maschile. Un esempio pratico di sessismo benevolo è quello del descrivere le donne come “delicate”, “graziose” e come persone da proteggere. In uno studio condotto da Gramazio e colleghi (2018), il ruolo del sessismo ostile e benevolo è stato esplorato anche nell’ambito della percezione delle vittime di molestie

sessuali. Dallo studio in questione è emerso come i partecipanti che mostravano un livello più alto di sessismo benevolo, a prescindere dal loro genere, giudicavano una donna come più responsabile delle molestie sessuali subite.

Essendo la *sextortion* un reato al confine tra la violenza di genere e la corruzione, oltre alla paura di essere biasimate e colpevolizzate possiamo individuare anche altri fattori che ostacolano la scelta di non denunciare e che sono simili a quelli che si presentano quando ci troviamo di fronte a episodi di corruzione monetaria. Tra le ragioni più comuni della carenza di denunce per corruzione monetaria troviamo in genere la paura di ripercussioni legali, la mancanza di conoscenze rispetto ai propri diritti oltre che una scarsa fiducia nelle istituzioni (Transparency International, 2020). Come prima menzionato, non esistono a oggi studi a nostra conoscenza rispetto alle ragioni che portano le vittime di *sextortion* a scegliere di non denunciare; ciononostante, Transparency International ha stilato nel 2020 una lista delle potenziali ragioni che potrebbero portarle a questa scelta, basandosi su studi effettuati in casi di corruzione monetaria e abusi sessuali di vario genere. Una delle motivazioni potrebbe in primis risiedere nell'impossibilità pratica della denuncia: nelle zone di guerra, così come nei Paesi politicamente instabili, per esempio, l'atto stesso di recarsi a denunciare potrebbe risultare impossibile. Allo stesso modo, quando invece l'esposizione di una denuncia è logisticamente possibile, potrebbero non esistere servizi sufficienti utili al supporto fisico e mentale delle vittime di un reato così specifico. Un'altra motivazione potenziale potrebbe riguardare la quasi totale assenza di un approccio di genere alla *sextortion*, come menzionato in precedenza nel corso di questo capitolo. Ancora, una ragione ulteriore potrebbe essere legata alla mancanza di campagne e guide specifiche in grado di sottolineare i diritti di una vittima di *sextortion*. Un'altra ragione relativa alla scelta di non denunciare potrebbe probabilmente essere l'insicurezza provata dinanzi all'inesistenza di dati rispetto a procedimenti giuridici su casi di *sextortion* andati a buon fine per le vittime. Per spiegare meglio, secondo Iawj (2015), le vittime di *sextortion* potrebbero mostrarsi riluttanti a esporsi quando l'aggressore detiene una posizione di potere e l'unica prova che possono fornire è la loro parola, con la consapevolezza che la probabilità di vincere un processo sarebbe molto scarsa. Una ricerca condotta attraverso un'intervista telefonica negli Stati Uniti da Transparency International a Chiongson e Schuber, rispettivamente Senior gender advisor e Gender and law specialist presso l'International Development Law Organization (2019, citato in Transparency International, 2020) mostra come, secondo questi esperti, le denunce in materia di corruzione presentate dalle donne sembrano essere archiviate molto più spesso di quelle presentate dagli uomini, come se esistesse un *bias* di credibilità di

genere da parte delle forze dell'ordine. Infine, come descritto in precedenza, il quadro giuridico relativo alla *sextortion* è carente e caratterizzato da norme poco coordinate fra loro, il che potrebbe potenzialmente portare all'archiviazione di alcuni casi nella convinzione che gli stessi potrebbero essere meglio trattati in un altro contesto, salvo poi non essere invece trattati per niente.

Complessivamente, quindi, i dati disponibili mostrano la presenza di diverse motivazioni che portano le vittime di violenza di genere e di reati di corruzione a non denunciare; non è difficile comprendere, di conseguenza, perché la *sextortion* sia ancora un fenomeno così nell'ombra.

4. Il ruolo dei *bystanders* nella percezione di moralità delle vittime di *sextortion*

Nella ricerca psico-sociale un importante filone di ricerca si sofferma sull'importanza del ruolo dei cosiddetti *bystanders*, ovvero eventuali spettatori/testimoni delle violenze di genere, come personaggi chiave nella prevenzione del fenomeno (Banyard, 2011; Gramazio *et al.*, 2018; Pagliaro, Pacilli e Baldry, 2020). Secondo Banyard (2011), i *bystanders*, anche se non coinvolti in una situazione di violenza nel ruolo di vittima o di aggressore, grazie alla loro possibilità di testimoniare possono potenzialmente peggiorare o migliorare la situazione scegliendo di rimanere indifferenti o, al contrario, di agire.

Secondo il classico approccio descritto da Latané e Darley nel 1970, il processo che porta un potenziale bystander a intervenire attraversa cinque fasi e in particolare: il *bystander* deve per prima cosa notare l'evento (1) e interpretare la situazione come pericolosa e meritevole di aiuto da parte sua (2). In seguito, deve assumersi la responsabilità che consegue dalla sua interpretazione della situazione (3) e decidere quale sia la migliore strategia di azione (4). Infine, il *bystander* deve scegliere di trasformare la sua intenzione in un'azione concreta (5) (per una rassegna si veda Burn, 2009).

Alcuni studi condotti di recente (Pacilli *et al.*, 2017; Gramazio *et al.*, 2018, Pagliaro *et al.*, 2021) mostrano come, un fattore chiave che spinge a scegliere di agire o meno nei confronti di una vittima di *sexual harassment* o di Ipv (*Intimate partner violence*) è costituito dalla percezione di moralità della vittima. La moralità, infatti, è comunemente adottata dagli individui come strumento per giudicare l'onestà e l'affidabilità delle altre persone; è inoltre cruciale nella guida alla formazione delle impressioni che si hanno sugli altri e di conseguenza ai comportamenti e le intenzioni di aiuto nei confronti delle stesse (per una rassegna si veda Brambilla e Leach, 2014). La letteratura ci mostra come nel caso, per esempio, di uno stupro di una vittima

femminile da parte di un uomo, le persone tendono a focalizzare la propria attenzione prevalentemente sulla vittima piuttosto che sull'aggressore, e percepiscono quindi l'evento determinato più dalla donna che dall'uomo, in linea con la considerazione delle donne come “guardiane della moralità sessuale” (Abrams *et al.*, 2003). Lo studio prima menzionato condotto da Gramazio e colleghi nel 2018, in particolare, mostra il ruolo cruciale della moralità nella percezione di una vittima di molestie sessuali, così come le intenzioni di aiuto nei suoi confronti. Più nello specifico, lo studio mostra come i partecipanti formano il loro giudizio nei confronti di una vittima di molestie sessuali secondo quanto considerino la stessa in grado di agire moralmente. Più nello specifico, gli stessi percepivano la vittima come “meno morale” quando questa era presentata in una condizione sessualizzata, vale a dire in una posa sensuale e con abiti poco coprenti in una sua immagine di un profilo Facebook fittizio. Questo portava a una maggiore attribuzione di responsabilità nei confronti della vittima per le molestie subite, ed era associato a una minore disponibilità di aiuto e supporto nei suoi confronti. Un altro concetto chiave riconducibile alla dimensione della valutazione morale è sicuramente quello di *moral outrage*, o indignazione morale. Per indignazione morale si intende una “costellazione di risposte affettive” che implicano l'attribuzione di responsabilità a un agente considerato degno di biasimo per un comportamento percepito come moralmente scorretto (Pacilli *et al.*, 2018; Ashburn-Nardo, 2016; Bastian *et al.*, 2013).

Al fine di colmare la scarsa conoscenza del fenomeno della *sextortion* da un punto di vista psico-sociale, abbiamo realizzato (Alemi *et al.*, 2022) tre studi sperimentali per indagare la percezione della moralità di una vittima di *sextortion* e la disponibilità all'aiuto nei suoi confronti da parte dei bystanders (Alemi *et al.*, 2022). La metodologia usata è stata quella “dello scenario”, un metodo molto diffuso in psicologia sociale che consiste nel far leggere ai partecipanti uno scenario costruito *ad hoc* su un evento specifico e sottoporre poi agli stessi delle domande sull'evento appena letto. In particolare, in questi tre studi, ai nostri partecipanti è stato richiesto di leggere un estratto (in realtà fittizio) di un articolo di giornale. L'articolo descriveva una donna che, avendo necessità urgente di compiere un viaggio all'estero, si reca presso un ufficio pubblico per ottenere il visto necessario dove incontra il funzionario responsabile del procedimento. Una volta ascoltate le richieste della donna, il funzionario in servizio spiegava alla stessa che sebbene normalmente per un visto fossero necessari venti giorni lavorativi, lui le avrebbe fatto ottenere il documento in molto meno tempo se solo lei avesse accettato di avere rapporti sessuali con lui. I nostri partecipanti sono stati assegnati casualmente in tutti e tre gli studi a diverse varianti

(condizioni sperimentali) di come questa situazione di base proseguiva. In un caso la donna, vista la necessità del documento per il viaggio, decideva di cedere al ricatto del funzionario. Nell'altro caso, invece, nonostante la necessità del documento per il viaggio, decideva di non cedere al ricatto. Ci aspettavamo che la percezione della vittima potesse essere influenzata negativamente dalla decisione di cedere al ricatto, sulla base degli studi già citati di Abrams e colleghi (2003) sul ruolo delle donne come guardiane della moralità sessuale.

Nello studio 1, inoltre, abbiamo scelto di modificare a seconda della condizione sperimentale la motivazione del viaggio: in un caso la salute, nell'altro il lavoro. Ci aspettavamo che la vittima fosse giudicata negativamente dai partecipanti nel caso in cui avesse dovuto svolgere il viaggio per ragioni professionali: questo perché i dati ci mostrano come le donne nella società vengano percepite in modo negativo quando danno priorità alla sfera professionale rispetto a quella personale/relazionale (Rudman e Phelan, 2008; Leskinen e Cortina, 2014; Cundiff e Vescio, 2016).

Nello studio 2, abbiamo deciso di esaminare l'area relativa alla denuncia che, come descritto in precedenza, appare come cruciale nel reato della *sextortion* così come in altri reati in materia di violenza di genere. In un caso, quindi, la protagonista dell'evento decideva di denunciare l'accaduto, mentre nell'altro sceglieva di non denunciare. In questo secondo studio, ci aspettavamo che la decisione di non denunciare potesse influenzare negativamente la percezione della vittima, e questo perché i dati ci mostrano che, solitamente, quando una vittima sceglie di non denunciare, la stessa viene considerata come poco credibile e poco affidabile (Morabito *et al.*, 2019).

Nello studio 3, infine, ci siamo focalizzati sulla temporalità della denuncia stessa. In un caso, quindi, la donna sceglieva di denunciare l'accaduto dopo una settimana, mentre nell'altro decideva di denunciare solo dopo un anno. In questo terzo studio ci aspettavamo che la scelta di denunciare dopo un anno potesse influenzare negativamente la percezione della vittima. La letteratura di ricerca ha messo infatti in evidenza, per esempio in riferimento al il noto fenomeno del #MeToo, che spesso la tempestività della denuncia può essere più rilevante della denuncia stessa per la credibilità della vittima (Menegatti *et al.*, 2022).

I risultati degli studi da noi condotti hanno confermato il ruolo chiave giocato dalla dimensione morale nell'influenzare la percezione della vittima e la disponibilità ad aiutarla. Sorprendentemente, la motivazione del viaggio e gli aspetti legati alla denuncia non risultano quasi mai significativi nella percezione della donna. Al contrario, dai dati emerge il ruolo centrale della scelta di accettare il ricatto: infatti, in tutti e tre gli studi, quando la vittima

sceglie di accettare il ricatto viene considerata come meno morale, più degna di biasimo e più degna di indignazione morale rispetto a quando sceglie di non accettare. Inoltre, in tutti e tre gli studi i nostri partecipanti hanno affermato che la donna sarebbe stata più esposta a potenziali danni reputazionali nel caso in cui avesse accettato il ricatto.

Abbiamo infine trovato che quando la vittima decide di accettare il ricatto viene considerata come meno morale, questo a sua volta provoca più sentimenti di indignazione morale nei suoi confronti, che a loro volta riducono le intenzioni di aiuto e di supporto.

I risultati di questi primi studi sperimentali da noi condotti sul reato di *sextortion* confermano quanto emerge dagli altri studi condotti nella ricerca psico-sociale sul ruolo cruciale della moralità attribuita alle vittime di violenza di genere nell'influenzare le intenzioni di aiuto nei *bystanders*. Quando una vittima viene considerata come meno morale e più degna di biasimo, infatti, le intenzioni di aiuto e di supporto nei suoi confronti si riducono significativamente. Da questi primi studi condotti sulla *sextortion*, e coerentemente con quanto emerge da altri studi in materia di violenza di genere, il consenso nell'estorsione sessuale sembra inoltre essere un fattore chiave nella percezione della vittima. Quello di "consenso" può apparire a prima vista un concetto intuitivo e quasi banale se si pensa a un "semplice" accordo ad avere un rapporto sessuale ma questo è insufficiente a definirlo con precisione. Come descrive infatti Manon Garcia, il consenso non riflette sempre una scelta sufficientemente libera da rientrare nel concetto definito da filosofi e giuristi. Infatti, secondo l'autrice, "non è la stessa cosa accettare un rapporto sessuale quando lo si può rifiutare senza rischio o quando da quel rapporto dipende la nostra sicurezza o il nostro lavoro" (Garcia, 2021, p. 9).

5. Implicazioni pratiche e studi futuri

In linea con quanto descritto, dai primi studi sulla *sextortion* sembra emergere un "doppio standard" di valutazione delle vittime di estorsione sessuale rispetto ad altri reati di corruzione, aspetto che andrà di certo approfondito in studi futuri. La letteratura infatti ci mostra come, nei reati di corruzione monetaria, il "consenso" da parte di una vittima di corruzione a pagare con del denaro non viene solitamente considerato dall'opinione pubblica come un gesto immorale (Transparency International, 2020). Quando una vittima di *sextortion*, invece, accetta di pagare con delle prestazioni sessuali, la stessa viene percepita come meno morale e maggiormente degna di biasimo e di indignazione morale.

Un concetto che suggeriamo possa in parte spiegare questo doppio standard di valutazione si trova nella “teoria dei fondamenti morali”, o *moral foundations* (Mft) di Graham e Haidt (2007). Questa teoria è stata concepita per tentare di spiegare come, nonostante il concetto di moralità vari molto secondo la cultura di ogni Paese, ci siano molte somiglianze e temi ricorrenti. Nello specifico, questa teoria afferma che esistono dei sistemi psicologici innati e universali, e che ogni cultura costruisce il suo concetto di moralità su cinque fondamenti, e in particolare: *care/harm*, *fairness/cheating*, *loyalty/betrayal*, *authority/subversion*, *sanctity/degradation*. Il quinto fondamento, quello relativo alla *sanctity/degradation*, ci sembra collegato alla *sextortion* in quanto si riferisce al rispetto di valori e principi diretti a proteggere la “santità” del proprio corpo e della propria mente. Questi valori si riferivano inizialmente alla necessità di evitare il consumo di sostanze dannose per la salute del corpo, per poi evolversi nella necessità di promuovere uno stile di vita morale nel senso di “casto e puro”. L’idea alla base di questo fondamento è infatti che il corpo sia un tempio e che non vada profanato con attività immorali e contaminanti. Alcuni studi condotti da Horberg e colleghi nel 2009 dimostrano come i fondamenti morali siano tra l’altro strettamente collegati al giudizio morale: per questo, se un individuo infrange le regole legate a un fondamento morale, le sue azioni vengono considerate come moralmente scorrette. Questi autori hanno dimostrato come l’emozione del disgusto sia strettamente legata al fondamento della santità, e che una sensazione di disgusto sembra motivare le persone a rifiutare qualunque azione percepita come in grado di contaminare il proprio sé, fisicamente o spiritualmente. Queste linee di ricerca legate alla moralità della sfera sessuale e della considerazione del corpo potrebbero sicuramente essere uno spunto di approfondimento per ricerche future sulla percezione delle vittime di *sextortion*.

Inoltre, sarebbe opportuno riproporre gli studi condotti sulla *sextortion* in un altro Paese avente una cultura diversa da quella italiana, come per esempio gli Stati Uniti, dove l’interesse per le questioni di genere è in veloce crescita.

Conclusioni

In questo capitolo abbiamo analizzato la *sextortion* da un punto di vista psico-sociale, dopo averne fornito una definizione e dei dati di scenario provenienti da fonti giuridico-politiche. Sebbene la *sextortion* sembri essere un fenomeno sempre più riconosciuto e differenziato da altri reati in materia di corruzione e di violenza di genere, lo stesso rimane a oggi un tipo di reato poco discusso e privo di una legislazione specifica; questo potrebbe

potenzialmente portare le vittime di *sextortion* a non riporre fiducia nelle istituzioni, a ignorare i propri diritti e a scegliere di non denunciare episodi di estorsione sessuale per timore di eventuali ripercussioni, come la possibilità di essere biasimate o di non essere credute, o ancora l'impossibilità percepita di provare l'avvenuta estorsione. La peculiarità del fenomeno ne rende complessa una lettura giuridica in quanto, come descritto, le leggi dedicate ai reati di corruzione mancano di una prospettiva di genere del fenomeno, così come leggi specifiche rispetto ai reati di violenza sessuale riportano alla difficoltà nel dimostrare l'avvenuta coercizione e al biasimo nei confronti di una vittima che abbia dato "il suo consenso" allo scambio di prestazioni sessuali.

Da un punto di vista psico-sociale, inoltre, le dinamiche della *sextortion* sembrano a prima vista riflettere quelle di altri tipi di violenza di genere: infatti, il "consenso" della vittima, così come la percezione di moralità della stessa, sembrano avere un ruolo cruciale nella definizione del fenomeno. I primi studi condotti sul tema dal nostro gruppo di ricerca e sopra menzionati mostrano infatti come, quando una vittima di *sextortion* acconsente a un'estorsione sessuale, viene percepita come più degna di biasimo e di indignazione morale e di conseguenza si riducono le intenzioni all'aiuto e di supporto nei suoi confronti. Le ragioni di questa percezione andranno indagate ulteriormente. Solo per portare qualche esempio, il focus su alcune variabili come il genere, l'orientamento sessuale, la nazionalità e lo status socio-economico della vittima e dell'aggressore potrebbero potenzialmente restituire un quadro più completo. Infine, un'analisi più approfondita dell'apparente doppio standard di valutazione tra estorsione sessuale e altri tipi di corruzione precedentemente esposto potrebbe sicuramente darci una chiave di lettura preziosa per comprendere il fenomeno della *sextortion*.

Bibliografia

- Abrams D., Viki G.T., Masser B., Bohner G. (2003), "Perceptions of stranger and acquaintance rape: The role of benevolent and hostile sexism in victim blame and rape proclivity", *Journal of Personality and Social Psychology*, 84, 1, p. 111.
- Adolfsson K., Strömwall L.A., Landström S. (2017), "Blame attributions in multiple perpetrator rape cases: The impact of sympathy, consent, force, and beliefs", *Journal of Interpersonal Violence*, 35, 23-24, pp. 5336–5364.
- Alemi M.S., Pacilli M.G., Pagliaro S., Giovannelli I., Spaccatini F. (2022), *Sextortion: when the right to be recognized as a victim is questioned*, presentazione orale al XXX Congresso dell'Associazione Italiana di Psicologia, Padova, 27-30 settembre 2022.

- Ashburn-Nardo L. (2016), "Parenthood as a moral imperative? Moral outrage and the stigmatization of voluntarily childfree women and men", *Sex Roles*, 76, pp. 393-401.
- Bastian B., Denson T.F., Haslam N. (2013), "The roles of dehumanization and moral outrage in retributive justice", *PLoS One*, 8, e61842.
- Banyard V.L. (2011), "Who will help prevent sexual violence: Creating an ecological model of bystander intervention", *Psychology of Violence*, 1, pp. 216-229.
- Betts N.D., Newman G.C. (1982), "Defining the issue: Sexual harassment in college and university life", *Contemporary Education*, 54, 1, p. 48.
- Brambilla M., Leach C.W. (2014), "On the importance of being moral: The distinctive role of morality in social judgment", *Social Cognition*, 32, pp. 397-408.
- Burn S.M. (2009), "A situational model of sexual assault prevention through bystander intervention", *Sex Roles*, 60, 11-12, pp. 779-792.
- Calhoun L.G., Cann A., Selby J.W., Magee D.L. (1981), "Victim emotional response: Effects on social reaction to victims of rape", *British Journal of Social Psychology*, 20, 1, pp. 17-21.
- Classen C.C., Paley O.G., Aggarwal R. (2005), "Sexual Revictimization: A Review of the Empirical Literature", *Trauma, Violence and Abuse*, 6, 2, pp. 103-129.
- Clavel T. (2019), *Panama's Sex Workers Easy Prey for Extortionist Cops*, <https://insightcrime.org/investigations/panamas-sex-workers-easy-prey-extortionist-cops/>.
- Cundiff J.L., Vescio T.K. (2016), "Gender Stereotypes Influence How People Explain Gender Disparities in the Workplace", *Sex Roles*, 75, pp. 126-138.
- Donat P.L., d'Emilio J. (1992), "A feminist redefinition of rape and sexual assault: Historical foundations and change", *Journal of Social Issues*, 48, 1, pp. 9-22.
- Ellison L., Munro V.E. (2009), "Reacting to rape: Exploring mock jurors' assessments of complainant credibility", *The British Journal of Criminology*, 49, 2, pp. 202-219.
- Fitzgerald L.F., Cortina L.M. (2018), "Sexual harassment in work organizations: a view from the 21st century", in C.B. Travis, J.W. White, A. Rutherford, W.S. Williams, S.L. Cook, K.F. Wyche (eds.), *APA handbook of the psychology of women: Perspectives on women's private and public lives*, American Psychological Association, Washington, DC, pp. 215-234.
- Fitzgerald L.F., Shullman S.L., Bailey N., Richards M., Swecker J., Gold Y., ... , Weitzman L. (1988), "The incidence and dimensions of sexual harassment in academia and the workplace", *Journal of Vocational Behavior*, 32, 2, pp. 152-175.
- Florez J., Guertzovich F., Mills L., Tonn J. (2018), *From Grievance to Engagement — How People Decide to Act Against Corruption. Unpacking context and causal mechanisms that determine how and why individuals choose to engage in anti-corruption mechanisms. Report*, Global Integrity and Transparency International, https://www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2018/12/From-Grievance-to-Engagement-How-Citizens-Decide-to-Act-Against-Corruption_Reduced-1.pdf.
- Frese B., Moya M., Megias J.L. (2004), "Social perception of rape: How rape myth acceptance modulates the influence of situational factors", *Journal of Interpersonal Violence*, 19, pp. 143-161.

- Garcia M. (2021), *Di cosa parliamo quando parliamo di consenso, sesso e rapporti di potere*, Einaudi, Torino.
- Glick P., Fiske T.F. (1996), “The Ambivalent Sexism Inventory: Differentiating Hostile and Benevolent Sexism”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 70, 3, pp. 491–512.
- Graham J., Haidt J., Koleva S., Motyl M., Iyer R., Wojcik S.P., Ditto P.H. (2013), “Moral foundations theory: The pragmatic validity of moral pluralism”, *Advances in Experimental Social Psychology*, 47, pp. 55-130.
- Gramazio S., Cadinu M., Pagliaro S., Pacilli M.G. (2018), “Sexualization of Sexual Harassment Victims Reduces Bystanders’ Help: The Mediating Role of Attribution of Immorality and Blame”, *Journal of Interpersonal Violence*, 36, 13-14, pp. 6073-6097.
- Gray K., Wegner D.M. (2009), “Moral typecasting: Divergent perceptions of moral agents and moral patients”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 96, 3, pp. 505-520.
- Horberg E.J., Oveis C., Keltner D., Cohen A.B. (2009), “Disgust and the moralization of purity”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 97, 6, p. 963.
- Human Rights Watch (2019), *Mozambique: Cyclone Victims Forced to Trade Sex for Food*, <https://www.hrw.org/news/2019/04/25/mozambique-cyclone-victims-forced-trade-sex-food>.
- International Association of Women Judges – Iawj (2012), *Stopping the abuse of power through sexual exploitation: Naming, shaming and ending sextortion*, https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/naming_shaming_ending_sextortion/naming_shaming_ending_sextortion.pdf.
- International Bar Association (2019), *Sextortion, A Crime of Corruption and Sexual Exploitation*, <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=E5E451C2-A883-4518-B0ED-5AAAEBCCDD5AA>.
- Leach F. (2014), *School-related gender-based violence*, Unesco, Paris.
- Leonardo de Castro T. (2018), *Exposing and Preventing Sextortion in the Judiciary*, *United Nations Office on Drugs and Crime*, <https://www.unodc.org/dohadeclaration/en/news/2018/11/exposing-and-preventing-sextortion-in-the-judiciary.html>.
- Lerner M.J. (1980), “The belief in a just world”, in *The Belief in a Just World*, Springer, Boston, pp. 9-30.
- Leskinen E.A., Cortina L.M. (2014), “Dimensions of Disrespect: Mapping and Measuring Gender Harassment in Organizations”, *Sage Journals*, 38, 1, pp. 107-123.
- Merkle O., Reinold J., Siegel M. (2017), *A Gender Perspective on Corruption Encountered during Forced and Irregular Migration*, AntiCorruption and Integrity Programme, German Corporation for International Cooperation (Giz), https://www.giz.de/de/downloads/giz2017_eng_Gender-perspective-on-corruption-encountered-during-migration.pdf.
- Menegatti M., Mazzuca S., Ciaffoni S., Moscatelli S. (2022), “Behind the Lines of# MeToo: Exploring Women’s and Men’s Intentions to Join the Movement”, *Sustainability*, 14, 19, p. 12294.

- Morabito M.S., Pattavina A., Williams L.M. (2019), “It all just piles up: challenges to victim credibility accumulate to influence sexual assault case processing”, *Journal of Interpersonal Violence*, 34, 15, pp. 3151-3170.
- Organization for Security and Co-operation in Europe – Osce, Women and Men Innovating and Networking for Gender Equality – Win (2021), *Gender and corruption, what do we know? A Discussion Paper*, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/507569.pdf>.
- Pacilli M.G. (2020), *Uomini duri. Il lato oscuro della mascolinità*, il Mulino, Bologna.
- Pacilli M.G., Giovannelli I., Spaccatini F. (2022), “Il pregiudizio di genere”, in M. Brambilla, S. Sacchi (a cura di), *Psicologia sociale del pregiudizio*, Raffaello Cortina, Milano, pp. 167-188.
- Pacilli M.G., Giovannelli I., Spaccatini F., Vaes J., Barbaranelli C. (2018), “Elective Abortion Predicts the Dehumanization of Women and Men Through the Mediation of Moral Outrage”, *Hogrefe Publishing, Social Psychology*, 49, 5, pp. 287-302.
- Pacilli M.G., Pagliaro S., Loughan S., Gramazio S., Spaccatini F., Baldry A.C. (2017), “Sexualization reduces helping intentions towards female victims of intimate partner violence through mediation of moral patency”, *British Journal of Social Psychology*, 56, pp. 293-313.
- Pacilli M.G., Spaccatini F., Ballone C., Gentile E., Giovannelli I. (2022), “Moral virtue, victim blaming and helping intentions towards a rape victim. The role of victim’s personality from (past) media narrative to present social perception”, *Psicologia sociale – Social Psychology Theory & Research*, 17, 2, pp. 183-194.
- Pagliaro S., Brambilla M., Sacchi S., D’Angelo M., Ellemers N. (2013), “Initial impressions determine behaviours: Morality predicts the willingness to help newcomers”, *Journal of Business Ethics*, 117, pp. 37-44.
- Pagliaro S., Cavazza N., Paolini D., Teresi M., Johnson J.D., Pacilli M.G. (2021), “Adding Insult to Injury: The Effects of Intimate Partner Violence Spillover on the Victim’s Reputation”, *Violence Against Women*, 28, 6-7, pp. 1523-1541.
- Pagliaro S., Ellemers N., Barreto M., Di Cesare C. (2016), “Once dishonest, always dishonest? The impact of perceived pervasiveness of moral evaluations of the self on motivation to restore a moral reputation”, *Frontiers in Psychology*, 7, Article 586.
- Pagliaro S., Pacilli M.G., Baldry A.C. (2020), “Bystanders’ reactions to intimate partner violence: an experimental approach”, *European Review of Social Psychology*, 31, 1, pp. 149-182.
- Penone G., Spaccatini F. (2019), “Attribution of blame to gender violence victims: A literature review of antecedents, consequences and measures of victim blame”, *Psicologia sociale*, 2, pp. 133-164.
- Pina A., Gannon B., Saunders B. (2009), *An overview of the literature on sexual harassment: Perpetrator, theory, and treatment issues*, *Aggression and Violent Behavior*, Psychology Department, Keynes College, University of Kent, Canterbury Kent CT2 7NP, United Kingdom.
- Rudman L.A., Phelan J.E. (2008), Backlash effects for disconfirming gender stereotypes in organizations, *Organizational Behavior*, 28, pp. 61-79.

- Till F. (1980), *Sexual harassment: A report on the sexual harassment of students*, Washington, DC, National Advisory Council on Women's Educational Programs. Tomkins v. Public Service Electric & Gas Co., 568 F. 2nd 1044 (3rd Circuit 1977). Williams v. Saxbe, 12 FEP cases 1093 (1981).
- Thomson Reuters Foundation *et al.* (2015), *Combating Sextortion: A Comparative Study of Laws to Prosecute Corruption Involving Sexual Exploitation*, <https://www.trust.org/contentAsset/raw-data/588013e6-2f99-4d54-8dd8-9a65ae2e0802/file>.
- Transparency International (2020), *Breaking the silence around sextortion; the links between power, sex and corruption*, <https://www.transparency.org/en/publications/breaking-the-silence-around-sextortion>.
- Ullman S.E. (1996), "Social reactions, coping strategies, and self-blame attributions in adjustment to sexual assault", *Psychology of Women Quarterly*, 20, pp. 505-526.
- United Nations Development Programme (2018), *Corruption in the eyes of women and men*, <https://www.undp.org/ukraine/publications/study-corruption-eyes-women-and-men>.
- Vonderhaar R.L., Carmody D.C. (2015), "There are no 'innocent victims': The influence of just world beliefs and prior victimization on rape myth acceptance", *Journal of Interpersonal Violence*, 30, pp. 1615-1632.
- World Health Organisation – Who (2011), *Violence against women – Intimate partner and sexual violence against women*, Geneva, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112325/WHO_RHR_?sequence=1.

*Le pubbliche amministrazioni
tra promozione della parità di genere
e prevenzione della corruzione.
Quale rapporto tra i piani per le azioni positive,
i piani di prevenzione della corruzione
e i codici di comportamento?*

di Francesco Merenda

Introduzione

La duplice finalità di prevenire la corruzione e promuovere l'uguaglianza di genere ha prodotto due distinti filoni legislativi e di politiche pubbliche. La necessaria connessione tra i due livelli è fortemente sostenuta sia a livello internazionale (Unodc, Oecd) sia a livello europeo (Greco).

Il presente lavoro intende verificare se si può evincere un collegamento tra le misure di prevenzione della corruzione e quelle atte a garantire il rispetto della parità di genere. A tal fine, si analizza un campione di novanta pubbliche amministrazioni, suddivise in cinque categorie (venti università; venti aziende sanitarie del Servizio sanitario nazionale; venti città capoluogo di regione; dieci ministeri e venti Regioni).

Si è scelto di confrontare i piani per le azioni positive con i piani di prevenzione della corruzione e i codici di comportamento dal momento che questi strumenti hanno in comune l'obiettivo di regolare le azioni e le condotte del personale della pubblica amministrazione e pertanto risultano idonei a un'azione integrata.

Esistono approcci integrati? Ovvero casi in cui le misure adottate dalle amministrazioni sono il risultato di un dialogo preliminare teso a coordinare i due ambiti di intervento?

1. I fattori che legittimano il collegamento tra le due politiche

Il Piano triennale di azioni positive (art. 48 d.lgs. 198/2006) è un documento che indica le azioni che le pubbliche amministrazioni adottano per garantire la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazio-

ne di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne¹. I piani di prevenzione della corruzione (art. 1, co. 5, l. 190/2012) sono documenti programmatori di durata triennale contenenti le misure organizzative di prevenzione che ogni amministrazione deve adottare alla fine del processo di gestione del rischio. I codici di comportamento (art. 54 d.lgs. 165/2001) invece sanciscono i doveri che i/le dipendenti debbono rispettare nell'esercizio della loro funzione.

La Costituzione italiana (Pezzini, 2012; Deffenu, 2021; Simonati, 2015), la recente attenzione al principio di integrità pubblica (Ocse, 2017) e la promozione del benessere organizzativo² sono i principali riferimenti che rendono necessario il collegamento tra le politiche anticorruzione e la promozione della parità di genere.

Il rapporto tra gli strumenti adoperati per la promozione della parità di genere e l'integrità delle pubbliche amministrazioni è giustificata dalle reciproche funzioni svolte. I piani delle azioni positive contribuiscono alla diffusione di una cultura organizzativa improntata al rispetto della parità e pari opportunità e per giunta rappresentano un valido strumento per la prevenzione delle forme di discriminazione. Il sistema della prevenzione della corruzione, invece, ha la finalità di diffondere e proteggere l'eticità delle condotte del personale delle amministrazioni. Se ne deduce quindi che le due politiche hanno diversi obiettivi distinti, ma uno in comune: preservare la legalità e i principi costituzionali che sottendono all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

2. La relazione tra i piani per le azioni positive con i codici di amministrazione e i piani di prevenzione della corruzione

Le pubbliche amministrazioni dovrebbero concepire lo sviluppo di queste due aree in un'ottica inclusiva, improntata alla difesa della salute organizzativa: la sicurezza psico-fisica dei dipendenti è un diritto e al contempo una priorità, pertanto la prevenzione di forme discriminatorie, spesso associate a comportamenti corruttivi, si può garantire meglio mediante le misure dei

¹ L'organo che si occupa dell'approvazione dei piani è il Comitato unico di garanzia (Cug) previsto dall'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001.

² Il benessere del personale dell'amministrazione è un fattore chiave nel determinare l'efficacia a lungo termine di un'organizzazione. Tale concetto conferisce importanza al rapporto fra la persona e il suo inquadramento all'interno dell'organizzazione lavorativa, dal quale scaturisce il benessere (o malessere) della persona e di conseguenza dell'intero ufficio di cui essa fa parte.

piani di prevenzione della corruzione e ancor di più attraverso le regole di condotta sancite nei codici di amministrazione.

Si presentano di seguito i risultati dell'analisi condotta sul campione di amministrazioni selezionate, con la finalità di capire se esiste effettivamente una prassi applicativa concreta e soprattutto che differenza c'è tra le varie tipologie di amministrazioni analizzate. I diversi rapporti fra i piani delle amministrazioni considerate sono stati articolati nelle seguenti categorie: "i riferimenti incrociati", che si riscontrano in quelle amministrazioni che, nei tre documenti analizzati, hanno adottato misure che riguardano congiuntamente i due ambiti; "il collegamento monodirezionale", che riguarda quei casi in cui soltanto in uno dei due ambiti c'è un riferimento all'altro ambito; infine "il collegamento mancante", che riguarda quelle amministrazioni che non hanno effettuato nessuna forma di rinvio o connessione tra i due ambiti.

Occorre infine premettere che i collegamenti di cui si darà atto nelle pagine successive sono in alcuni casi di mero stampo organizzativo, ovvero consistono in un semplice riferimento a documenti, piani e organi dell'altro ambito; in altri casi si rilevano invece riferimenti più strutturali, vale a dire misure concrete nella prospettiva di congiunzione effettiva dei due piani.

2.1. Il caso dei comuni capoluogo di regione³

In materia di parità di genere, i Comuni, in virtù della loro potestà regolamentare (art. 117.6 Cost.) e statutaria (art. 114.2 Cost), possono introdurre ulteriori azioni e iniziative, anche in forma associata, rispetto a quelle previste per tutti gli organi di governo. I comuni capoluogo di regione sono caratterizzati da una maggiore complessità e da ciò scaturisce l'esigenza di misure che tengano conto della più elevata numerosità del personale. Vediamo di seguito cosa si è potuto trarre dall'analisi dei piani dei venti comuni capoluoghi di regione monitorati.

2.1.1. I riferimenti incrociati

Nel piano di azioni positive del Comune di Napoli si pone l'obiettivo di rafforzare i comportamenti positivi e si riscontra una caratteristica comune ai piani di prevenzione, quale l'analisi del contesto interno ed esterno della città.

³ Palermo, Catanzaro, Potenza, Bari, Napoli, Roma, Firenze, Bologna, Milano, Genova, Torino, Perugia, Cagliari, Trento, Aosta, Campobasso, Ancona, Trieste, Venezia e L'Aquila.

Nel codice di amministrazione invece troviamo un'interessante prescrizione (art. 4): "Il Comune tutela il lavoro in tutte le sue forme e promuove modelli di organizzazione dell'ambiente lavorativo improntate al rispetto della dignità e del benessere dei dipendenti e favorisce lo sviluppo di un'organizzazione del lavoro ispirata al principio di non discriminazione sul luogo di lavoro e alla tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore". Nel piano di prevenzione è da rilevare la presenza di tabelle dei profili giuridici distinti per genere⁴.

Il piano delle azioni positive del Comune di Ancona si pone in linea con il piano della performance e con quello anticorruzione, per "poter attuare le politiche di genere di tutela dei lavoratori". Nel piano di prevenzione le pari opportunità e il Comitato unico di garanzia figurano tra il comparto di competenze delle direzioni, senza annesse misure specifiche.

Il piano azioni positive del Comune di Campobasso pone come prima azione quella di assicurare che nelle commissioni di concorso la presenza femminile sia pari almeno a un terzo. Il piano di prevenzione invece riconosce il Comitato unico di garanzia come possibile destinatario delle segnalazioni discriminatorie in materia di *whistleblowing*, con il conseguente dovere di segnalare ciò all'Ispettorato della funzione pubblica.

All'interno del codice di comportamento del Comune di Trento ai dipendenti adibiti alla selezione e reclutamento del personale o alla gestione delle progressioni di carriera viene imposto di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro (art. 13-*bis* lett d). Mentre, nel piano di azioni positive è prevista, all'interno della sezione relativa al contrasto di qualsiasi forma di discriminazione, l'integrazione di misure nel codice di comportamento per promuovere le pari opportunità.

2.1.2. *Il collegamento monodirezionale*

Il Comune di Catanzaro riconosce nel proprio piano di prevenzione l'importanza della formazione come obiettivo in comune con i piani di azioni positive.

Nel piano di azioni positive del Comune di Roma nella sezione "benessere e salute organizzativa e ambiente di lavoro" figura tra gli obiettivi raggiunti l'aggiornamento del codice di comportamento (5.3), riconoscendo quindi al codice un ruolo determinante nella definizione anche degli obiettivi del piano di azioni positive.

⁴ Si rinviene ciò anche nei Ptpct dei Comuni di Perugia, Roma, Aosta, Venezia e Palermo e nel Pap del Comune di Venezia.

Nel piano di prevenzione del Comune di Potenza, il Comitato unico di garanzia viene fatto rientrare tra quei soggetti nei confronti dei quali il responsabile può esercitare i propri poteri di interlocuzione.

Un esempio singolare è invece costituito da quanto disposto nella lett. h) dell'art.13 del codice del Comune di Trieste, nel quale si prescrive ai dirigenti di farsi parte attiva nella realizzazione dei progetti previsti dai piani delle azioni positive; l'art. 11.4 vieta ai dipendenti e alle dipendenti di esprimere qualsiasi giudizio inerente all'orientamento sessuale. Nel piano di prevenzione si impone al responsabile della corruzione di inviare la bozza dei piani triennali anche al Comitato unico di garanzia. Per quanto concerne il piano di azioni positive, l'ultima versione consultabile sul sito è quella del triennio 2017-19.

Il piano di prevenzione del Comune di Firenze introduce il collegamento con il Comitato unico di garanzia e con il piano di azioni positive nella sezione "direzione risorse umane". Nel piano di prevenzione viene specificato che il Comitato unico di garanzia ha presentato le proprie osservazioni in merito alla redazione del codice di comportamento interno e, inoltre, si fa presente che è stato attuato l'obiettivo consistente nella realizzazione di meccanismi di raccordo con il Comitato unico di garanzia.

Il piano delle azioni positive del Comune di Bologna si limita a specificare che i propri interventi si pongono in linea con i piani di prevenzione, ma non si riscontrano misure puntuali in tal senso.

Nel piano di prevenzione del Comune di Milano ci sono due elementi interessanti: in campo di welfare tra i principali investimenti si individua quello di offrire ai: "genitori, lo sviluppo di una più articolata serie di servizi a favore delle famiglie, dei piccoli e dei più deboli, che consenta anche alle donne, su cui troppo spesso pesa il maggior carico del lavoro di cura, una reale parità di vita". Quest'esempio dimostra come il piano di prevenzione si sia fatto carico di una particolare azione positiva del Comune, consistente nella rimozione di un ostacolo rappresentato dal fatto che le donne hanno spesso un maggior carico nelle attività di cura.

Il piano di prevenzione del Comune di Genova prescrive un adempimento interessante in materia di incompatibilità e inconfiribilità: in occasione della nomina o del rinnovo dell'organo amministrativo di una società partecipata, bisogna verificare e assicurare l'equilibrio di genere nella composizione dell'organo nel rispetto del d.lgs. n. 175/2016.

Il piano di prevenzione del Comune di Torino prevede "l'introduzione di discriminazioni positive nella gestione degli appalti con l'inserimento di clausole sociali relativamente all'assunzione di giovani e donne da parte delle imprese partecipanti".

Il piano di prevenzione del Comune di Perugia riporta i riferimenti normativi e la composizione del Comitato unico di garanzia, senza tuttavia aggiungere elementi specifici. Si segnala che l'ultima versione del piano di azioni positive rinvenibile nel sito del Comune è quello del triennio 2017-19.

Nel piano di prevenzione di Cagliari si obbliga il personale di usare il genere grammaticale in base al sesso della persona nella redazione degli atti amministrativi. Sempre in questo piano, si fa cenno alle azioni di informazione e promozione in campo di pari opportunità e politiche di genere, le quali però non vengono specificate.

Infine, nel codice di comportamento del Comune de L'Aquila all'art. 7 (attività formative) si prescrive al dirigente di "assicurare ai propri dipendenti pari opportunità formative nelle materie di competenza".

2.1.3. Il collegamento mancante

Non si rinviene nessun tipo di riferimento nei documenti dei Comuni di Venezia, Bari e Palermo.

2.2. Il caso dei Ministeri⁵

L'esperienza dei Ministeri in materia di anticorruzione, fino a oggi, è sempre stata contrassegnata da un certo attivismo. Anche nel campo della parità di genere si riscontra una particolare attenzione al tema, ciò si concretizza principalmente nel ruolo del dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2.2.1. I riferimenti incrociati

Il codice di comportamento del Ministero del Lavoro, sulla base dell'art. 13 del codice nazionale, specifica che il dirigente è tenuto a vigilare sulla corretta e integrale attuazione, nell'ambito dell'ufficio di assegnazione, delle azioni previste dal Piano di azioni positive dell'amministrazione. La regola in questione è una delle più chiare e integrate del campione analizzato, in quanto impone al dirigente di vigilare anche sul rispetto delle misure dei

⁵ Ministeri: Lavoro, Salute, Interni, Esteri, Economia, Difesa, Ambiente, Istruzione, Beni culturali, Sviluppo economico.

piani delle azioni positive. Sempre in questo dicastero, all'interno dei piani di azioni positive, il responsabile della corruzione viene fatto rientrare tra i soggetti coinvolti per le quattro principali azioni positive individuate nel piano. Nel piano di prevenzione invece c'è solo un timido richiamo alle disuguaglianze di genere nell'analisi del contesto esterno.

Nel piano delle azioni positive del Ministero della Salute si richiama la prevenzione della corruzione limitatamente alla premessa, dove si afferma che il piano si pone in linea con quello di prevenzione. Nel codice di comportamento invece all'art. 11.12 si prescrive al personale il rispetto della tutela del diritto alla parità e pari opportunità.

Un'esperienza degna di nota è quella del Ministero degli Esteri. Il codice interno riserva l'art. 16 alle pari opportunità e al comma 2 sancisce che i capi struttura vigilano affinché qualunque diversità non venga fatta oggetto di scherno e di discriminazione; inoltre, al comma 4 si definisce il ruolo e i compiti del Comitato unico di garanzia. In accordo con ciò, il piano di azioni positive pone l'obiettivo di incrementare l'interazione tra lo Sportello di ascolto e quello anticorruzione per favorire lo scambio di informazioni. Il piano di prevenzione definisce l'attività del Comitato unico di garanzia di particolare importanza per la rilevazione delle situazioni di disagio personale; inoltre contiene uno specifico atto di indirizzo del ministro che parla anche di promozione dello sviluppo della parità tra uomini e donne e integrazione della dimensione di genere. Altri due elementi importanti sono: la specificazione che il codice di comportamento ha una valenza diversa rispetto a quelli di condotta contro il mobbing e le violenze sessuali; viene delineato il ruolo del Comitato unico di garanzia e dello sportello di ascolto.

Nel piano di azioni positive del Ministero dell'Economia si parla del piano di formazione, il quale viene programmato anche in base all'esigenze espresse dal responsabile della prevenzione. Nel piano di prevenzione, alla sezione dedicata al codice di comportamento, si fa presente che nella proposta di revisione del codice è stata richiesta al Comitato unico di garanzia la presentazione di alcune necessità legate agli altri codici di condotta che sono posti come allegati a quello di comportamento. Nella parte dedicata alle statistiche del personale, si rinvia al piano di azioni positive per la distribuzione per genere.

Nel piano delle azioni positive del Ministero dello Sviluppo economico la maggiore diffusione del codice di comportamento viene inserita tra i fabbisogni del benessere organizzativo e la realizzazione dei corsi per la formazione sul codice è considerato come un obiettivo dell'azione due del piano. In questo piano, dunque, viene riconosciuta l'importanza del codice di comportamento interno anche in relazione ai piani delle azioni positive. Nel Piano di

prevenzione si afferma che l'articolato del codice interno è stato redatto anche grazie alle osservazioni e ai suggerimenti del Comitato unico di garanzia.

2.2.2. Il collegamento monodirezionale

Il piano di azioni positive del Ministero dell'Ambiente specifica nella premessa che il piano è il risultato di un coordinamento con quello di prevenzione della corruzione. Un altro elemento interessante è che vengono individuate due azioni positive specifiche in collegamento con l'ambito preventivo: la "trasparenza dell'azione amministrativa" con annessa descrizione delle misure da realizzare; "la promozione delle pari opportunità, dell'equità e dell'etica" nel quale sono previste azioni collegate tra il Comitato unico di garanzia, il responsabile della prevenzione della corruzione e l'organismo indipendente di valutazione.

Anche il piano delle azioni positive del Ministero dell'Istruzione nella premessa fa riferimento alla stretta correlazione tra azioni positive e prevenzione della corruzione.

Il codice di comportamento del Ministero dei Beni culturali all'art. 16 "ambiente di lavoro", nel prescrivere i comportamenti in linea con il principio di uguaglianza, tratta di pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici. Quest'ultima precisazione è importante, in quanto l'attenzione al linguaggio di genere non si riscontra sovente in molte altre amministrazioni. L'art. 17 invece è dedicato al mobbing e alle molestie con le relative sanzioni in caso di mancato rispetto. Questo codice è importante perché dimostra come, attraverso il recepimento di alcuni particolari doveri in tema di discriminazioni e molestie, la loro violazione possa essere direttamente fonte di responsabilità disciplinare. Nel piano di prevenzione vengono forniti dati sull'analisi di genere della direzione generale dell'organizzazione (donne dirigenti 52,5% e 56,76% donne sul totale del personale).

Il piano delle azioni positive del Ministero della Difesa richiama le delibere adottate dall'Anac all'interno del quadro normativo di riferimento.

Infine, nel codice di comportamento del Ministero dell'Interno il "Titolo I" è dedicato al rispetto della dignità e dei diritti del lavoratore, in particolare viene sancito il contrasto al mobbing e alle altre forme di discriminazione. Anche in questo caso, quindi, una regola che riguarda il "codice di condotta di contrasto al mobbing" è stata inserita nel codice di comportamento così da conferirgli diretta valenza disciplinare.

2.2.3. *Il collegamento mancante*

Nessuno dei dieci Ministeri presenta una totale assenza di relazione fra gli ambiti presi in considerazione.

2.3. *Il caso delle aziende territoriali del Servizio sanitario nazionale*⁶

L'ambito della sanità è l'unico a essere dotato di specifiche linee guida sui codici di comportamento (determinazione Anac n. 358/2017). In tema di parità di genere, questo settore è particolarmente delicato a causa della significativa disparità di genere nei ruoli direttivi (Tartaglia Polcini *et al.*, 2021). Di seguito sono analizzate le aziende sanitarie locali che erogano i servizi territoriali, le cui denominazioni variano a causa delle scelte operate da ogni singola Regione (Pioggia, 2020).

2.3.1. *I riferimenti incrociati*

Il piano di prevenzione dell'Asl di Palermo include il Comitato unico di garanzia tra i soggetti che possono ricevere notizie di avvenuta discriminazione e subito dopo, in caso non l'abbia fatto il responsabile della prevenzione della corruzione, il presidente lo deve comunicare all'Ispettorato della funzione pubblica. L'art. 22 del codice di amministrazione è molto importante, in quanto nell'affermare la non tolleranza di abusi, fastidi sessuali e morali, fornisce una dettagliata serie di casi che sono da reputare tali. Questo esempio è di notevole importanza perché, ancora una volta, viene trasferito un dovere dal codice di condotta a quello di comportamento vero e proprio, conferendogli di fatto rilievo disciplinare. Nel piano delle azioni positive l'unico elemento di collegamento con l'ambito preventivo è presente all'obiettivo tre, dove si specifica che la revisione del codice di comportamento dell'azienda dev'essere fatto con particolare riguardo al tema delle pari opportunità.

Il piano delle azioni positive dell'Ausl di Bologna richiama, nel quadro normativo di riferimento, alcune delibere Anac in materia di pari opportunità, performance e di qualità dell'azione amministrativa, riconoscendo quindi l'importanza delle linee guida e degli indirizzi dell'autorità anche per questo

⁶ Asl Teramo, Asl Bari, As Fo, Ats Cagliari, Usl Umbria 2, Ulss 3 Berica, Asl Pescara, Asl 3 Genovese, Asp Siena, Ausl Bologna, Asp Palermo, Ats Val-Padana, Asl Roma 6, Asp Cosenza, Ausl Vda, Apss Trento, Asl Al, Asl Napoli 1 centro, Asl Potenza e AsRem.

piano e di conseguenza per la parità di genere. Nel piano di prevenzione si trova una dettagliata tabella, i cui dati sono divisi in base al genere e per categorie di personale (netta prevalenza femminile 6954 donne e 2593 uomini). Il codice aziendale afferma alla lett. *b*) dell'art. 3 (principio di non discriminazione) che in tale ambito il Comitato unico di garanzia contribuisce al perseguimento del benessere organizzativo.

Nel codice dell'Asp di Siena viene ampliato il contenuto dell'art. 13 del codice nazionale, precisamente al comma 12 dell'art. 13: "Nei rapporti con i propri collaboratori, i dirigenti, i funzionari e i collaboratori responsabili apicali tengono un comportamento non discriminatorio con riguardo alla razza e all'etnia di appartenenza e all'orientamento religioso, politico e di genere". Nel progetto tre del proprio piano di azioni positive rientra la valutazione della coerenza del codice di comportamento con le normative recenti e i contratti collettivi nazionali, attraverso il coinvolgimento fattivo dei componenti del Comitato unico di garanzia nella valutazione.

Il codice dell'Ats Val Padana ha dedicato l'art. 18 allo sviluppo delle pari opportunità e prescrive la promozione della formazione e l'informazione sulla violenza di genere; inoltre è prevista l'individuazione di un referente per la rilevazione di situazioni di stalking e di violenza subita. Nel piano di azioni positive, alla sezione dedicata al benessere organizzativo, si richiama il principio di imparzialità. Inoltre, in questo piano è prevista un'attività congiunta del Comitato unico di garanzia con il responsabile della prevenzione in merito all'adozione e all'aggiornamento del codice di comportamento.

Il piano di azioni positive dell'Asl Roma 6, tra i risultati raggiunti nel precedente triennio (2018-20) in tema di benessere organizzativo, riporta il seguente obiettivo: "Individuazione del questionario di valutazione benessere organizzativo – questionario Anac (versione integrale), da somministrare online al personale". Nel piano di prevenzione, alla sezione dedicata agli obblighi di trasparenza, viene incluso il piano delle azioni positive.

2.3.2. Il collegamento monodirezionale

Nel piano delle azioni positive dell'Asl di Bari, tra le premesse, c'è un'affermazione molto rilevante che difficilmente si riscontra nei piani di altre amministrazioni: "Rilevanza del legame tra le politiche delle pari opportunità, del benessere organizzativo, di contrasto alle discriminazioni e dei sistemi di misurazione e valutazione della performance e prevenzione della corruzione e trasparenza". Ciò si concretizza attraverso il diretto coinvolgimento del responsabile della prevenzione della corruzione in diverse azioni del piano

stesso (1; 3). Inoltre, nella sezione in cui si tratta di benessere organizzativo è introdotto un concetto singolare, ovvero quello di “salute organizzativa”⁷, che coniuga le misure dei due ambiti.

Il piano delle azioni positive dell’Asl di Cosenza rappresenta un unicum in senso negativo: l’ultima versione nel sito è risalente al triennio 2010-13. Nel codice interno, invece, si ravvisa un’importante specificazione al comma 8 dell’art. 17: il Comitato unico di garanzia viene indicato come uno degli organismi preposti a ricevere eventuali segnalazioni di mobbing, condotte discriminatorie e offensive e in particolare: “espressioni verbali degradanti nei confronti della sessualità di una persona, intesa sia come sesso che come orientamento sessuale”. Molti tra gli atti analizzati preferiscono adottare l’espressione “orientamento sessuale” e non “sesso”, in questo caso invece viene espressamente spiegato il significato estensivo del concetto. Nel piano di prevenzione viene stabilito che l’analisi delle risorse umane debba essere effettuata con un approccio di genere.

Il piano di prevenzione dell’Usl Umbria 2 dedica un’apposita sezione al funzionamento e finalità del Comitato unico di garanzia e inoltre è prevista la possibilità che quest’organo possa suggerire l’adozione di alcune misure al responsabile della prevenzione della corruzione. Anche il codice di questa azienda all’art. 3 vieta al personale qualunque forma di discriminazione relativa sia al genere che all’orientamento sessuale, operando quindi anche in questo la distinzione tra genere e orientamento.

Un buon coordinamento tra i due piani è presente nel piano di prevenzione dell’Usll 8 Berica, nel quale viene trattato in modo specifico il rapporto tra il responsabile della prevenzione della corruzione e il Comitato unico di garanzia per la finalità del benessere organizzativo e si rimanda al piano delle azioni positive interno.

Il piano delle azioni positive dell’Asl Cagliari sottolinea il collegamento con il piano di prevenzione. Infatti, lo stesso piano di azioni positive viene ritenuto importante anche per garantire efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa e per la valorizzazione delle risorse umane.

Nel codice dell’Ausl Valle d’Aosta l’art. 11 sancisce che “Il dirigente della struttura collabora con il Comitato unico di garanzia, con il responsabile della prevenzione e protezione e con il medico competente per la promozione del benessere organizzativo della struttura a lui affidata”.

Il piano di azioni positive dell’Asl Alessandria non è stato predisposto come un documento autonomo, bensì si trova all’interno del piano della per-

⁷ Il concetto di salute amministrativa si riferisce alla capacità di un’organizzazione di crescere e svilupparsi promuovendo un adeguato grado di benessere fisico e psicologico.

formance 2022-24. In questo documento viene specificato che il piano si contestualizza nella programmazione generale dell'Asl e in particolare con il piano di prevenzione. Sempre in questo piano, sebbene non si faccia diretto riferimento al sistema preventivo, tra le azioni positive figura: “lo sviluppo di criteri di gestione del personale fondati sulla trasparenza, l'equità e la meritocrazia”, i quali criteri sono però centrali nell'ambito della prevenzione della corruzione stessa. All'azione uno tra le attività individuate rientra la realizzazione di opuscoli informativi e la diffusione sia del codice interno che dei piani di azioni positive, che risulta interessante perché considera tale obiettivo legato ai due documenti e quindi ai due ambiti.

Nel piano di prevenzione dell'Asl Napoli 1 Centro viene specificato che l'utilizzo del genere maschile sia da intendere neutro, inoltre nella parte iniziale si fa cenno all'integrazione di genere quale obiettivo centrale nel *Next Generation EU*. L'ultimo piano delle azioni positive dell'azienda nel sito è quello del triennio 2018-20, nel quale documento l'unica nota di collegamento con la prevenzione della corruzione è il coinvolgimento del Responsabile della prevenzione della corruzione nelle azioni informative e formative sul benessere organizzativo.

Nel codice dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (AsRem) l'unico riferimento è all'art. 16 ove si afferma che la parità e pari opportunità tra uomini e donne è centrale per l'espletamento dei concorsi, selezioni e progressioni. Quest'azienda rimanda al piano di azioni positive della Regione, anziché dotarsi di un piano proprio.

L'Asl Teramo riporta all'interno del proprio codice di comportamento il riferimento al Comitato unico di garanzia alla voce “altre funzioni di staff”, stabilendo che il codice viene inviato a tale organo dopo la sua approvazione.

Nel piano di prevenzione dell'Azienda sanitaria “Friuli occidentale” (AS Fo) si trova un'apposita sezione dedicata al rapporto tra responsabile della prevenzione della corruzione e Comitato unico di garanzia, anche se all'interno vi è una semplice descrizione del ruolo e delle funzioni del Comitato unico di garanzia. Nell'analisi del contesto interno si segnala la presenza del valore denominato “dignità di genere”.

2.3.3. *Il collegamento mancante*

Le aziende sanitarie che non effettuano nessuna connessione tra i due campi sono le seguenti: Asl Potenza, Asl Pescara, Asl Genovese 3 e Aps Trento.

2.4. Il caso delle Regioni italiane⁸

Le Regioni possono legiferare in materia di parità di genere, in quanto sono titolari di funzioni legislative in base all'art.117 Cost., anche se, però, lo Stato può esercitare il potere sostitutivo (Groppi, 2022) nel caso in cui il livello regionale non rispettasse alcune importanti norme (art. 120.2 Cost.). Le recenti vicende regionali dimostrano come la lotta alla corruzione sia un valido motivo per implementare seriamente le politiche e gli strumenti di prevenzione in questo livello di enti territoriali.

Vediamo di seguito quali elementi si sono riscontrati dalle venti Regioni analizzate.

2.4.1. I riferimenti incrociati

Il piano di azioni positive della Regione Campania specifica che l'atto contenente il codice viene trasmesso alla "Struttura di supporto al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza". Nel piano di prevenzione, il Comitato unico di garanzia viene citato nella sezione "dati ulteriori" per favorire lo sviluppo della cultura dell'integrità, mentre i dati relativi a quest'organismo sono rinvenibili in una specifica voce della sezione "amministrazione trasparente".

Nel piano di prevenzione della Regione Emilia-Romagna il Comitato unico di garanzia è riconosciuto come stakeholder interlocutore delle consultazioni che la Regione può effettuare per il proprio piano e nella sezione "trasparenza" rientra la promozione della cultura di genere nelle politiche della trasparenza. Nel codice di comportamento la garanzia delle pari opportunità e parità di genere viene inclusa tra gli impegni rientranti nel principio di "responsabilità sociale". All'interno del piano di azioni positive vengono richiamate due deliberazioni in tema di anticorruzione, ma non ci sono misure specifiche di collegamento.

Un aspetto interessante si rinviene nel piano di azioni positive della Regione Basilicata nel quale, nonostante non si faccia diretto rinvio alla prevenzione della corruzione, vengono individuate delle azioni per le procedure di reclutamento e assegnazioni degli incarichi, dirigenziali e non. Nel piano di prevenzione viene richiamato lo statuto per specificare che le deleghe assessorili vengono conferite e revocate dal Presidente della Giunta, nel rispetto del principio della rappresentanza di genere. Inoltre, vi sono diverse tabelle in

⁸ Sicilia, Calabria, Basilicata, Campania, Puglia, Lazio, Abruzzo, Molise, Marche Umbria, Emilia-Romagna, Toscana, Piemonte, Liguria, Lombardia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Sardegna.

cui sono riportati dati statistici sulla distribuzione di genere tra le diverse categorie professionali (tot. 60% uomini e 40% donne). Altresì interessante è il comma 13 dell'art. 8 del codice di comportamento che impone ai dirigenti di relazionarsi “periodicamente al Comitato unico di garanzia sulle misure adottate per la soluzione delle criticità rilevate e/o segnalate in tema di rispetto delle pari opportunità, benessere organizzativo e contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori”.

2.4.2. Il collegamento monodirezionale

Nel piano di prevenzione della Regione Lombardia viene richiamato tra gli organismi di controllo il Comitato unico di garanzia, le cui attività possono essere assistite anche dal supporto della UO Organizzazione e personale della Giunta. Inoltre, tra i macro-processi del piano figura l'attribuzione di risorse per la conciliazione e il contrasto della violenza contro le donne.

All'interno del piano di prevenzione della Regione Umbria, alla sezione dedicata all'organismo indipendente di valutazione, viene riportata l'avvenuta disamina del piano di azioni positive 2020-2022.

Nel piano di prevenzione della Regione Marche, tra gli allegati, vi sono diverse misure che riguardano il contrasto alla violenza di genere, che vengono specificate con il servizio di competenza, il processo, l'area di rischio e il livello di rischio. Nel piano di azioni positive si afferma la necessità di aggiornamento del codice di comportamento interno.

Nel codice della Regione Liguria, l'art. 16 prescrive al personale il rispetto delle norme e i principi in materia di contrasto alle discriminazioni di genere; al comma 2 viene imposto il rispetto del codice di condotta per la prevenzione e il contrasto a ogni forma di discriminazione e per la tutela della dignità delle lavoratrici e dei lavoratori adottato dall'amministrazione su proposta del Comitato unico di garanzia.

Nel piano di prevenzione della Regione Trentino-Alto Adige, come in altri casi, viene specificato che l'utilizzo del genere maschile è riferito a persone di genere femminile e maschile. Tale specificazione è presente in diversi documenti analizzati e costituisce, a parere di chi scrive, un fattore che dovrebbe essere superato dall'utilizzo di un linguaggio di genere (Brambilla *et al.*, 2021)⁹, come d'altronde viene già fatto in alcune pubbliche amministra-

⁹ Un esempio interessante sono le *Linee guida per l'uso del genere nel linguaggio amministrativo* del Miur e *Le linee guida per l'uso di un linguaggio rispettoso delle differenze di genere* dell'Agencia delle entrate.

zioni. Nel proprio codice di comportamento si afferma che il Comitato unico di garanzia ha esaminato la bozza di codice prima della sua approvazione. Si segnala l'assenza del piano nel sito di questa Regione.

Nel piano azioni positive della Regione Calabria c'è un interessante dato nell'analisi del contesto esterno dedicato alla disparità di genere nel livello occupazionale regionale, accompagnato da tabelle che valutano l'arco temporale 2016-2020. Inoltre, l'ambito delle pari opportunità viene ritenuto come un settore la cui valutazione del rischio è alta.

All'interno del codice di comportamento della Regione Sardegna è vietato al personale qualsiasi comportamento discriminatorio e in caso va segnalato al/alla dirigente di riferimento e se coinvolto anche il Comitato unico di garanzia. Bisogna inoltre far presente che questo codice applica per l'intero documento un linguaggio inclusivo.

Nel piano di prevenzione della Regione Lazio c'è un particolare indice "Carico per figli donna feconda" e inoltre viene sancito che dev'essere riservato alle donne almeno un terzo dei posti delle commissioni esaminatrici dei concorsi. Sempre nello stesso documento, ci sono diversi processi in ambito di parità di genere secondo un'impostazione input-output, vincoli, risorse, fasi, tempi e ufficio responsabile. Inoltre, nella parte relativa alle note della direzione 2021, viene riportato che nelle gare programmate nel 2020 è stata rispettata la clausola *gender equality*. Per tali motivi, questo piano si presenta come uno dei più concreti nell'individuare misure organizzative che, sebbene non riguardino direttamente l'ambito della prevenzione, risultano altresì importanti nella prospettiva del benessere organizzativo.

Si segnala in negativo la mancanza del codice di comportamento interno della Regione Molise, peraltro ciò viene segnalato anche nel piano di prevenzione 2018-20 dove si auspica l'adozione di un codice.

Nel piano di prevenzione della Regione Abruzzo nella sezione della dotazione organica del Consiglio regionale viene specificato che il numero di donne e uomini presenti nell'amministrazione rispetta la parità di genere.

Il piano delle azioni positive della Regione Veneto afferma di aver utilizzato il questionario predisposto dall'Anac per un'indagine che concerne il livello di benessere organizzativo, il grado di condivisione del sistema di valutazione e il gradimento sulla valutazione del proprio superiore gerarchico, anche il gradimento e la fruizione degli istituti di conciliazione dei tempi di vita e lavoro.

Nel piano di prevenzione della Regione Toscana si fa cenno alle azioni positive limitatamente alla sezione dedicata allo svolgimento delle attività e degli incarichi extra-istituzionali e l'ambito delle politiche di genere viene individuato, nell'analisi del contesto interno, tra le aree che necessitano di interventi della Regione.

2.4.3. *Il collegamento mancante*

Rientrano in questa categoria le seguenti Regioni: Friuli-Venezia Giulia; Valle d'Aosta; Piemonte; Puglia, Molise e Sicilia.

2.5. *Il caso delle università*¹⁰

Gli atenei italiani risultano molto attenti al tema dell'eguaglianza di genere (Manganaro, 2019) e, rispetto ad altre tipologie di amministrazioni, debbono adottare non solo i piani delle azioni positive ma anche il *Gender equality plan* (Commissione Europea, 2022). Tale piano si pone in linea, e non in sovrapposizione, con il piano delle azioni positive. Nell'ambito dell'anticorruzione (Ramajoli e Marra, 2022), invece, le università hanno tre principali riferimenti, oltre a quelli adottati per tutte le pubbliche amministrazioni: la delibera Anac n. 1208 del 22 novembre 2017 nella quale c'è un'intera sezione dedicata alle istituzioni universitarie; l'accordo tra Anac e il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca nel 2019; l'Atto di indirizzo su anticorruzione e trasparenza della ministra Valeria Fedeli del 2018. Di seguito si riportano gli elementi evinti dal campione di atenei analizzati.

2.5.1. *I riferimenti incrociati*

Il piano di prevenzione dell'Università di Catania individua tra le principali sfide per lo sviluppo strategico dell'Ateneo quella definita "benessere organizzativo e pari opportunità". Nel codice interno viene dedicato l'art. 14 al Comitato unico di garanzia, che svolge "funzioni di sensore delle situazioni di malessere, e può sollecitare la segnalazione di eventuali abusi ai soggetti funzionalmente e territorialmente competenti". Oltre alle funzioni note, gli vengono attribuiti dal presente codice altri particolari compiti: aggiornamento e informazione di dirigenti e capi struttura per promuovere la cultura delle pari opportunità; funzione consultiva su richiesta del rettore e di altri organi dell'Ateneo nelle materie previste alla sezione V dello stesso codice (art. 14); può ricevere le segnalazioni nell'ambito di intervento pre-

¹⁰ Univ. della Calabria, Univ. di Cagliari, Univ. Bari, Univ. Napoli, Univ. Della Basilicata, Univ. Catania, Univ. Sapienza, Univ. Camerino, Univ di Firenze, Univ. Di Bologna, Univ. di Perugia, Univ. di Genova, Univ. di Torino, Univ. di Verona, Univ. di Trieste, Univ. di Trento, Univ. del Molise, Univ. dell'Aquila, Univ. della Valle D'Aosta e Univ. di Milano.

visto dall'art.14 (art.44.7); riceve la relazione della Commissione etica (art. 50.10); riceve anche la relazione della consigliera di fiducia (art. 53.4); infine viene informato dalla consigliera di fiducia in merito allo sportello di ascolto (art. 56). Come anticipato, all'art. 53 del codice sono descritte in modo dettagliato le funzioni e il ruolo della Consigliera di fiducia. Nel piano di azioni positive si fa presente che il Comitato unico di garanzia contribuisce all'approvazione e alla redazione del codice di comportamento. Per tali motivi, si deve constatare che quest'Ateneo integra concretamente le due politiche e lo fa anche conferendo al Comitato unico di garanzia e alla consigliera una norma specifica nel codice interno.

Il piano di azioni positive dell'Università di Torino esprime la necessità di coordinamento diffuso tra il codice di comportamento e gli altri testi, con il doveroso coinvolgimento sia del Comitato unico di garanzia che della consigliera di fiducia (art. 63.7). Per giunta, sono previsti percorsi formativi per il corpo docente e della ricerca sul codice di comportamento, gestito dalla consigliera di fiducia, dal vice-rettorato alla didattica e con il supporto del progetto Formazione di Ateneo (punto tre). Nel codice di comportamento interno troviamo l'art. 6 che parla della consigliera di fiducia, in merito alle funzioni, gli obblighi e la possibilità di avvalersi della consulenza dipendente dell'amministrazione. All'art. 7 è prevista la competenza della consigliera di fiducia nelle procedure informali di trattazione di casi di molestie e discriminazioni. Mentre al successivo art. 8 viene disciplinata la procedura formale nella quale il Comitato unico di garanzia e la consigliera di fiducia possono collaborare con il soggetto titolare del potere disciplinare. Infine, l'art. 27 stabilisce che il Comitato unico di garanzia debba ricevere un'adeguata formazione e informazione in relazione alle problematiche riportate nel codice e in particolare in materia di molestie.

Il piano delle azioni positive dell'Università degli studi di Genova dedica l'intera "azione 28" a favore della cultura della trasparenza e della legalità e indica anche le migliori pratiche degli altri atenei. Viene inoltre proposto l'utilizzo della piattaforma *whistleblowing* anche per altri casi e viene raccomandata la più ampia diffusione del materiale informativo. Nel piano di prevenzione il Comitato unico di garanzia viene coinvolto nella consultazione pubblica del piano e nella sezione dedicata alla rotazione del personale si richiama il principio delle pari opportunità nel conferimento degli incarichi dirigenziali.

Nel piano di prevenzione dell'Università di Firenze ci sono misure generali sulla parità di genere con le annesse misure specifiche e i processi organizzativi. Nel piano delle azioni positive di questo Ateneo si rileva una particolare attenzione alla rappresentanza di genere nelle commissioni giudicatrici per la selezione del personale. Si segnalano inoltre delle apposite linee guida per promuovere le pari opportunità negli eventi scientifici.

Il piano di prevenzione dell'Università di Trento afferma che il Comitato unico di garanzia si occupa di promuovere il benessere organizzativo di tutto il personale dell'Ateneo, compreso il personale non strutturato (punto 2.4). Nel piano delle azioni positive di questo Ateneo troviamo un collegamento interessante tra i due ambiti nell'azione "2.b" in materia di benessere organizzativo, dove viene espressa la necessità di utilizzare il questionario sulle diverse dimensioni del benessere organizzativo proposto dall'Anac.

Nel piano di azioni positive dell'università del Molise vi è solo il richiamo alla formazione del personale anche per il codice di comportamento (azione 1/1). Anche il codice interno di quest'Ateneo prevede che il Comitato unico di garanzia possa ricevere le segnalazioni da parte di tutti/e, tranne dal corpo studentesco che può effettuare le segnalazioni al garante degli studenti (Tit. III, art. 9). All'art. 5 l'Ateneo si impegna a valorizzare la diversità di genere e a garantire pari opportunità tra uomini e donne attraverso l'adozione di misure e azioni mirate. È inoltre raccomandato l'uso del genere congruo al destinatario e pertanto sono condannate le espressioni verbali discriminatorie. Infine, la pari opportunità è ritenuta essenziale sia nel rapporto tra la docenza e il corpo studentesco che nell'accesso alla mobilità internazionale.

Anche nel piano di prevenzione dell'Università di Milano sono riportati diversi dati statistici distinti per sesso, tra i quali spiccano due dati interessanti se letti a confronto: tra il personale docente vi sono 57% uomini e 43% donne, mentre il personale non docente 65% le donne e 35% gli uomini. In materia di competenze e funzioni del Comitato unico di garanzia viene richiamato l'art. 34 dello statuto interno e in particolare sono attribuiti i compiti di: studio, di proposta, di promozione, consultivi, di vigilanza e di segnalazione in materia di discriminazioni, pari opportunità, mobbing, disabilità e rischi per la sicurezza e la salute correlati allo stress da lavoro. Nel piano di azioni positive è molto importante l'affermazione che questo piano si sviluppa in chiave sistemica e in un'ottica integrata con il piano anticorruzione.

2.5.2. Il collegamento monodirezionale

Nel codice di comportamento dell'Università Federico II al comma 5 dell'art. 2 si afferma espressamente che "l'uso, nel presente codice di Ateneo, del genere maschile per indicare i soggetti, gli incarichi e gli stati giuridici è da intendersi riferito a entrambi i generi e risponde pertanto solo a esigenze di semplicità del testo".

Il codice etico e di comportamento dell'Università di Cagliari prescrive al comma 4 dell'art. 3 ai propri componenti di valorizzare e garantire le diversità di genere e pari opportunità.

Nel codice dell'Università di Bari si trova una particolare attenzione alle discriminazioni legate all'omofobia al comma 15 dell'art. 11.

Il piano delle azioni positive dell'Università della Calabria non è pubblicato come documento autonomo, bensì si trova all'interno del piano integrato 2021-23 e comunque non ha azioni e misure collegate con l'ambito della prevenzione. Nel piano di prevenzione si fa cenno al Comitato unico di garanzia come organo dell'Ateneo, ma non ci sono misure specifiche sul tema della parità di genere.

Nell'ambito di applicazione del codice dell'Università La Sapienza (art. 2) è specificato che l'espressione "dipendente di Sapienza" è riferito a tutte le persone, senza distinzione di genere. Si segnala inoltre che il codice interno contiene anche quello etico, nel quale viene fatta molta attenzione alle discriminazioni, alle molestie e agli abusi (art. 17). Al punto diciotto del piano di prevenzione denominato "pubblicazione di dati ulteriori" si fa cenno all'inserimento nel sito dell'Ateneo di una sezione *ad hoc* per le pari opportunità e di genere, la quale è stata effettivamente inserita e rappresenta uno degli esempi più efficienti di raggruppamento di tutti i documenti sul tema in un'unica sezione del sito.

L'Università di Camerino non ha ancora provveduto a adottare il nuovo piano di azioni positive (2018-20) e anzi nel proprio *Gender equality plan* è stato inserito un link di rinvio alla versione del piano che non è stato aggiornato. Nel proprio codice di comportamento all'art. 2 viene effettuata una singolare specificazione, non rinvenibile in altri codici, tra discriminazioni dirette e indirette. Infine, al comma 2 dell'art. 36 viene precisato che la partecipazione negli organi e organismi collegiali e nelle commissioni è individuata in base alla professionalità e nel rispetto della parità di genere, in particolare gli incarichi istituzionali assegnati dal/dalla direttore/direttrice delle scuole.

Il piano di prevenzione dell'Università di Perugia riporta i dati dell'organizzazione distinti per genere, nel quale emerge un dato molto significativo (incarichi di responsabilità 76 donne e 46 uomini). Nel codice interno si trova solo il dovere di assumere comportamenti idonei per garantire il rispetto delle pari opportunità e del benessere organizzativo (art. 2).

Il piano delle azioni positive dell'Università di Bologna presenta misure molto interessanti, nonostante non ci siano misure collegate con la prevenzione della corruzione. Il piano di prevenzione definisce il Comitato unico di garanzia come organo ausiliario dell'Ateneo e viene consultato per la revisione del codice di comportamento (1.1.3 e 5.1.1). Si constata che questo

piano è uno dei più attenti a utilizzare un linguaggio inclusivo in tutto il documento (per es. professoresse e professori; studentesse e studenti). Molto importante è l'art. 10 del codice di comportamento che sancisce il rifiuto di ogni discriminazione e prescrive al personale di rispettare la parità di trattamento a parità di condizioni e di ruolo e diffondere la cultura delle pari opportunità. Inoltre, all'art. 38.5 si prescrive al dirigente di favorire il benessere organizzativo in particolare attraverso l'equilibrio di genere. Infine, degno di nota è il comma 2 dell'art. 5: "Il rapporto tra docenti e studenti è ispirato ai principi d'integrità, fiducia, collaborazione e correttezza reciproca, rispetto della persona, pari opportunità e assenza di ogni discriminazione".

Il piano di prevenzione dell'Università di Verona inserisce le azioni positive a tutela delle pari opportunità nella sezione che riguarda il macro-processo dei servizi sociali e welfare.

Nel piano di prevenzione dell'Università della Valle D'Aosta c'è una misura concreta che unifica i due ambiti: codifica del rispetto del principio delle pari opportunità tra uomini e donne nella formazione delle commissioni giudicatrici. Inoltre, nella parte dedicata all'organico, viene fatto presente che il rettore ha provveduto alla nomina dei delegati rettorali in materia di pari opportunità. Si segnala che, nel campione di 20 atenei analizzati, questo Ateneo è l'unico che non contiene il piano di azioni positive all'interno del proprio sito.

Il piano di prevenzione dell'Università di Trieste si limita ad affermare nella premessa che nel piano strategico 2021-23 si garantisce il valore dell'etica e della parità di genere.

Il codice di comportamento dell'Università de L'Aquila all'art. 5 afferma l'impegno dell'Ateneo nel valorizzare le diversità di genere e le pari opportunità. Inoltre, all'art. 9 il Comitato unico di garanzia viene individuato come organo che può ricevere le segnalazioni in materia di molestie sessuali.

2.5.3. Il collegamento mancante

Gli unici Atenei che non presentano nessuna connessione tra i due ambiti sono quello dell'Università della Basilicata e l'Università Federico II di Napoli.

Considerazioni conclusive

Il campione di amministrazioni esaminato consente di fare una serie di riflessioni e di auspici per il futuro. È bene specificare che l'obiettivo del presente lavoro non era quello di esprimere giudizi di valore in merito alle

osservazioni emerse o di suddividere le prassi tra buone e cattive. Si è cercato invece di capire solo se le amministrazioni collegano le misure dei due piani e del codice, in che modo lo fanno e con quali differenze in ordine alle categorie di amministrazioni considerate.

Nonostante nel nostro ordinamento non ci sia una legge che obbliga di fatto le pubbliche amministrazioni a integrare parità di genere e prevenzione della corruzione, la prassi concreta dimostra che ciò avviene in modo molto ricorrente e attraverso il coordinamento – a volte meramente organizzativo e a volte strutturale – tra i piani delle azioni positive, i codici di comportamento e i piani anticorruzione.

Relativamente alla modalità concreta di collegamento, da cui non si rileva un'intersezione forte, sono emersi casi in cui le amministrazioni si limitano a rinviare agli organi, ai documenti e alle misure dell'altro ambito (la maggior parte del campione analizzato); altre invece introducono azioni e misure specifiche e sostengono la doverosa connessione tra gli ambiti (per es. Asl Bari, Univ. di Catania, Regione Basilicata, Comune di Trento e Ministero del Lavoro); infine, altre ancora introducono alcune misure dei piani delle azioni positive e dei codici di condotta all'interno dei codici di comportamento, così da conferire diretta valenza disciplinare a queste misure (per es. Ministero degli Esteri, Ministero dell'Interno, Università di Torino e Regione Emilia-Romagna). In virtù dei dati emersi dall'indagine, si riportano i risultati in base alle tre categorie individuate: 24/90 “riferimenti incrociati”; 51/90 “collegamento monodirezionale”; 15/90 “collegamento mancante”.

Un particolare sforzo di connettere i due ambiti si evince nel campo delle Università e dei Ministeri del campione scelto. In particolare, l'esperienza positiva degli atenei potrebbe essere anche motivata dalla recente adozione dei *Gender equality plans*, i quali contribuiscono ad ampliare le misure in tema di parità di genere e forniscono indicazioni specifiche al personale universitario per l'attuazione di queste azioni. Particolarmente positivo è il fatto che una buona parte degli atenei ha incluso alcuni riferimenti dell'ambito della parità di genere all'interno delle regole dei codici di comportamento. Le altre tipologie di amministrazioni analizzate dimostrano comunque che il tema viene affrontato, seppur in modo più disomogeneo.

Nello svolgimento della ricerca si è avuto modo di constatare che le amministrazioni analizzate hanno adottato regolarmente i piani di prevenzione e i codici (il codice di comportamento della Regione Molise), stessa cosa non può dirsi per i piani di azioni positive. Alcune amministrazioni, infatti, non riportano il piano di azioni positive nel proprio sito (Asl genovese 3, comune di Bari e Asp Cosenza) e una piccola minoranza di esse non ha proprio provveduto all'adozione della versione aggiornata (Univ. di Camerino).

Un altro aspetto emerso è che molte amministrazioni effettuano una serie di analisi con particolare attenzione alla dimensione di genere, consentendo quindi l'acquisizione di maggiori dati per la predisposizione dei documenti. Al contempo, però, si constata che da ciò non deriva quasi mai l'adozione di misure puntuali e consequenziali rispetto a quelle stesse rilevazioni.

Con la recente approvazione del DL n. 80/2021 è stato introdotto all'art. 6 il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), che prevede l'assorbimento di diversi documenti programmatici in un unico documento. Gli obiettivi per favorire le pari opportunità e la parità di genere rientrano nella sezione "performance", mentre quelli anticorruzione nella sottocategoria "rischi corruttivi e trasparenza". Questa novità è *prima facie* da considerare positiva e anzi coerente con quanto sostenuto in queste pagine, ma accorpate i vari piani non equivale a dire che le misure saranno coordinate e coerenti tra di loro. L'opera di semplificazione non garantisce l'effettività delle misure ivi contenute e anzi potrebbe favorire maggiore autoreferenzialità e un rischio concreto di concepire il piano come un documento puramente adempitivo¹¹.

Il nodo problematico, in realtà, permane prescindendo dall'adozione di documenti distinti o accorpate. Bisogna piuttosto rendere effettiva l'attuazione delle azioni positive e delle misure anticorruzione, nondimeno far sì che i codici di comportamento siano rispettati e assorbiti in una cultura organizzativa diffusa e proattiva. Per ottenere risultati sistematici e duraturi nella promozione della parità di genere nella pubblica amministrazione, gli sforzi devono essere prioritari, intensificati, coordinati e resi più visibili (Undp, 2014). Risulta inoltre indispensabile investire sull'imparzialità, in quanto essa ha un potente effetto sia sull'aumento della parità di genere che sull'abbassamento del livello di corruzione (Rothstein, 2018).

Chi legge potrebbe domandarsi se sia necessario sancire per legge la correlazione tra i due campi. In verità, ciò non è necessario ma è importante investire sui seguenti elementi: favorire maggiormente la formazione e l'informazione del personale; includere azioni concrete nei piani anticorruzione da una prospettiva di genere; intervenire nei meccanismi di accesso alla dirigenza e nel sistema dei concorsi pubblici per scongiurare che chi svolge un ruolo di cura fuori dall'orario di lavoro venga penalizzato (Ocse, 2015); incentivare un dialogo stabile tra il Comitato unico di garanzia, la Consigliera di fiducia e il responsabile della prevenzione; stabilire che gli organi dei due campi possano partecipare a questi processi e non solo nella fase di predisposizione dei documenti; integrare i codici etici/condotta in quelli di comportamento; azionare concretamente il potere disciplinare.

¹¹ Cons. Stato, Parere n. 506 del 2022.

A prescindere dalle misure che sono state adottate, in alcuni casi integrate tra i due livelli e in altre no, dalle evidenze emerge che le pubbliche amministrazioni hanno bisogno di implementare meglio queste politiche e di verificarne il rispetto delle azioni. Occorre promuovere un'effettiva cultura organizzativa sensibile al genere che possa concretizzare e sostenere le misure già esistenti. La necessità di coniugare le misure della parità di genere con quelle della prevenzione della corruzione è ormai una realtà in rapida affermazione, non solo per il sistema di pianificazione integrata del Piao, bensì anche per la crescente attenzione al tema da parte della comunità accademica e delle istituzioni operanti in questi settori (Anac, 2022). La realizzazione di queste due politiche, infine, si pone come una sfida non solo per le pubbliche amministrazioni, ma per tutto il settore pubblico e di conseguenza per il diritto pubblico. In particolare, questa sfida va affrontata, come per tutte le grandi questioni odierne, attraverso una prospettiva globale e non solo locale (Rubenstein e Young, 2016).

Bibliografia

- Anac, *Pna 2022-24 in consultazione*, <http://www.anac.it>.
- Brambilla M., D'Amico M., Crestani V., Nardocci C. (a cura di) (2021), *Genere, disabilità, linguaggio. Progetti e prospettive a Milano*, FrancoAngeli, Milano.
- Commissione Europea (2022), *Horizon Europe Work Programme 2021-2022*, <http://www.eu.europa.eu>.
- Deffenu A. (2021), "Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore", *Aic*, 5, pp. 67-85.
- Groppi T. (2022), "Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova 'stagione' della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni", *Federalismi*, 15, pp. 83-93.
- Marra A., Ramajoli M. (a cura di) (2022), *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino.
- Manganaro F. (2019), "L'eguaglianza di genere nelle pubbliche amministrazioni e nelle Università", *Nuove autonomie*, 2, pp. 179-195.
- Ocse, *Raccomandazione del Consiglio Ocse sull'Integrità pubblica*, 2017; *Raccomandazione del Consiglio sulla parità di genere nella vita pubblica*, 2015, <http://www.oecd.org>.
- Pezzini B. (a cura di) (2012), *La costruzione del genere. Norme e regole*, Sestante, Bergamo.
- Pioggia A. (2020), *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino.
- Rothstein B (2018), "Corruption, Gender Equality and Meritocracy", in H. Stensöta, L. Wängnerund (eds.), *Gender and Corruption. Political Corruption and Governance*, Palgrave Macmillan, London.

- Rubenstein K., Young K.G. (eds.) (2016), *The Public Law of Gender. From Local to Global*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Simonati A. (2015), “La giuridificazione della parità di genere in Italia“, *Nuove autonomie*, 3, pp. 361-381.
- Tartaglia Polcini P., Aversano N., Nicolò G., Ardito N. (a cura di) (2021), “La diversità di genere nella direzione strategica delle aziende sanitarie: il rapporto tra governance e performance nelle aziende ospedaliere italiane“, *Mecosan*, 120, pp. 21-43.
- Undp (2014), *Gender equality in public administration*, <http://www.unpd.org>.

*Genere e corruzione,
una questione d'integrità pubblica.
Spunti ricostruttivi a partire
dal quadro internazionale*

di Gloria Pettinari

A partire dall'interconnessione tra presenza femminile e corruzione nelle organizzazioni, in questo capitolo si ragiona sui fattori connessi all'esistenza del nesso tra rappresentanza femminile e integrità pubblica, giungendo a comprendere quanto si tratti “non [di] un ('semplice') nesso di causa ed effetto”, bensì del frutto di dinamiche sociali. Nello scritto, infatti, s'individuano alcuni degli elementi di contesto che comportano l'effetto favorevole sulla lotta alla corruzione che derivi dalla maggiore presenza di donne nei ruoli di potere, a partire dalla marginalità storica del genere femminile; dal quale deriva l'effetto di disturbo sulle dinamiche di potere consolidate. Imparzialità ed eguaglianza di genere risultano i principali elementi per la prevenzione della corruzione e per questo la c.d. *gender equity* deve caratterizzare gli indirizzi di *policy* per la prevenzione della corruzione nel prossimo futuro.

Premessa: genere e corruzione. Le ragioni di una ricerca

Questa indagine ha preso avvio dal tentativo, risultato impraticabile, di “quantificare” la connotazione “di genere” nel fenomeno della corruzione. Studiare la corruzione sotto il profilo quantitativo (evidenziandone differenze di genere) è appannaggio di indagini che esulano le finalità di questo capitolo¹, allo stesso tempo è ovvia la difficoltà intrinseca dell'analizzare un fenomeno sostanzialmente sommerso (Gnaldi e Ponti, 2018). Tuttavia, anche constatare la scarsità delle informazioni disponibili rappresenta un primo risultato rilevante, sintomatico di una disattenzione al tema “del genere della corruzione”, quanto meno a livello nazionale e non accademico.

¹ Si v. *infra* in questo stesso volume.

Eppure, in questo quadro non mancano le evidenze dell'esistenza di un *gender gap* del fenomeno corruttivo. Dalle inchieste note, alle cronache giornalistiche e dalla letteratura internazionale, si evince, infatti, come la corruzione impatti in modo diverso su donne e uomini; la disegualianza tra i generi ha un ruolo chiave, e tracciare un quadro di queste dinamiche è obiettivo di questo scritto.

La corruzione e la disegualianza sono un grave ostacolo al raggiungimento del buon governo (Alexander, 2018; Bågenholm, 2018), per questo la maggior parte degli obiettivi di *policy* promossi in ambito internazionale per l'attuale millennio passano per l'equità di genere e la lotta alla corruzione (così come stabilito dall'agenda internazionale delle Nazioni Unite).

La corruzione devia le risorse pubbliche e distorce l'operato della pubblica amministrazione, minando la funzione pubblica e la fiducia nelle istituzioni, nella politica e nell'economia. Anche l'ineguaglianza mina le fondamenta dello stato sociale e segna un grave stato di arretratezza per il progresso della società.

La disegualianza in ambito di genere, secondo il *Global gender gap index* per il 2022, registra un divario globale che si assesta al valore di 68,1, dove 100 rappresenta il livello di parità².

Di pari passo, corruzione e disegualianza si alimentano a vicenda, e ciò emerge chiaramente dalla dottrina, pur nella complessità, perciò, si ha la necessità, da una parte, di mettere a fuoco la relazione tra i due fenomeni, e dall'altra, d'implementare strumenti che contrastino entrambi i processi degenerativi.

Per queste ragioni è necessario introdurre il tema dell'intersezione tra disegualianza e corruzione e indagare la loro relazione anche nel panorama delle riflessioni giuspubblicistiche, al fine di acquisire fattori conoscitivi essenziali all'approccio della prevenzione della corruzione. L'indagine, infatti, dimostra la possibilità di escogitare nuovi strumenti di prevenzione del fenomeno illecito, grazie all'individuazione della diversa esperienza di genere, a partire dallo stato delle disegualianze, con la possibilità, come si vedrà, d'individuare l'equità di genere come mezzo per l'integrità delle istituzioni.

Nei prossimi paragrafi si ripercorrono i principali contenuti di alcuni studi internazionali, per far emergere la necessità di nuovi standard pubblici,

² La misura del *gender gap* delinea un quadro della disegualianza di genere che approssima e indicizza il fenomeno come la distanza tra lo stato della parità di genere posto a 68,1 e il suo massimo: 100. L'indice tiene conto dell'evoluzione e del cammino verso l'eguaglianza, soffermandosi su quattro dimensioni chiave: 1) la partecipazione economica e le opportunità; 2) il rendimento scolastico; 3) la salute e la sopravvivenza; 4) il potenziamento della rappresentanza politica di genere femminile (questo è il sotto-insieme dell'*empowerment* politico delle donne per cui si stima la necessità di ulteriori 155 anni per il cammino verso la parità), <http://reports.weforum.org/globalgender-gap-report-2022>.

ipotizzando uno sviluppo parallelo tra prevenzione della corruzione e parità di genere.

Giova quindi non solo provare a definire gli oggetti di indagine ma anche passare in rassegna i diversi approcci al tema.

1. Genere e corruzione: non un (“semplice”) nesso di causa ed effetto

Quanto emerge dalle cronache e dagli scandali giudiziari è che gli attori coinvolti in fatti di corruzione sono essenzialmente di genere maschile. Il recente caso dei “Panama Papers”, pur coinvolgendo numerose persone (tendenzialmente maschi bianchi e ricchi) provenienti da più parti nel mondo, afferenti a una rete internazionale di corruzione, non coinvolge alcuna donna (Osce, 2021). Si tratta soltanto di un esempio fra i tanti, che spiega perché l’attenzione di alcuni studiosi negli ultimi decenni si sia indirizzata nell’analisi della relazione tra alto livello di corruzione e bassa presenza di donne al potere (Alexander e Bågenholm, 2018).

L’ostacolo allo sviluppo economico, civile e sociale che deriva dalla corruzione infligge un danno al sistema democratico, incidendo sui diritti, e di conseguenza sull’eguaglianza dei cittadini a vantaggio di una ristretta cerchia (Osce, 2013). Tra le diseguaglianze su cui incide la corruzione rientra sicuramente quella di genere (Alexander e Bågenholm, 2018).

Il sistema di potere storicamente dominato dagli uomini rende difficile per le donne accedere a posizioni di rilievo, a causa principalmente delle barriere sociali che frenano l’ingresso e la partecipazione della componente femminile ai ruoli di vertice, limiti, questi, alimentati proprio dal *male-dominated network*, fattore che favorisce la costituzione di “cerchi” di relazioni consolidate, le cui dinamiche fungono da stimolo alla diffusione di un maggiore rischio corruttivo (Bauhr, Charron e Wängnerud, 2018).

Al tempo stesso, la (relativamente) recente evoluzione della politica contro la corruzione sviluppa un approccio preventivo della lotta al fenomeno per mezzo di strumenti organizzativi che si affiancano a quelli repressivi, vista l’opportunità di adottare misure “di sistema” utili a contrastare sin dall’origine le pratiche abusive dei pubblici poteri (Parisi, 2019).

La Convenzione di Merida delinea un quadro generale e di principio del fenomeno corruttivo e, sebbene non contenga una definizione esplicita di corruzione, ne disciplina alcune fattispecie (al titolo secondo), chiarendo come la corruzione prenda anche le vesti di “malfunzionamento” o “malamministrazione”, fenomeni, questi, da contrastare con un approccio preventivo e quindi organizzativo. Si tratta di comportamenti non penalmente persegui-

bili, ma piuttosto “negligenti”, che hanno l’effetto di “inquinare” l’azione amministrativa, creando un ambiente favorevole al verificarsi dell’atto corruttivo (Anac, *Piano nazionale anticorruzione*, 2012)³.

[La] maladministration [è] intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico (Anac, *Piano nazionale anticorruzione*, 2015).

L’effetto delle pratiche corruttive e della malamministrazione è la manipolazione delle istituzioni a vantaggio di interessi privati, ovvero la distorsione del potere, che si sostanzia nella gestione illecita del bene pubblico in nome di un guadagno privato (Carloni e Cantone, 2021), a detrimento di quel rapporto che nella teoria economica si chiama relazione di principale-agente, dove i cittadini interpretano il primo ruolo, e delega il perseguimento degli interessi della collettività all’agente, la pubblica amministrazione (Ackerman, 1975). Quando in questo rapporto s’inserisce un terzo soggetto che incide tanto da violare l’impegno assunto dall’agente verso il principale, in cambio di una contropartita, si ha corruzione, che può prendere le forme del favoritismo, dell’aggiudicazione fraudolenta di contratti pubblici, di azioni lesive che possono financo culminare nella cattura dello Stato, volto a plasmare la formulazione delle regole pubbliche in proprio favore; l’opposto della *good governance* o *state capacity, quality of government* (D’Arcy e Nistotskaya, 2021).

Per contrastare questi fenomeni, l’articolo 1 della Convenzione di Merida individua “la promozione e il rafforzamento delle misure volte a prevenire la corruzione” come primario obiettivo, per favorire il quale è necessario promuovere la cooperazione internazionale per l’integrità pubblica, la responsabilità e la buona fede nella gestione dei pubblici poteri.

³ Rispetto a quanto emerge dalla Convenzione di Merida si può definire la corruzione come un’azione illegittima che va dal reato dell’accezione penale, fino al concetto ampio di *maladministration*; dalla tangente (offerta di denaro o altre utilità), al clientelismo (scambio di mutuo vantaggio), al nepotismo (favorire parenti e relazioni familiari), al favoritismo (beneficio a determinati soggetti per ragioni non connesse al merito e capacità), all’appropriazione indebita (peculato, appropriazione fraudolenta di altrui beni), al *patronage* (riconoscimento risorse come scambio di favori politici) fino alla condizione del c.d. *state capture*, consistente nella sottrazione beni allo stato e intromissione indebita nelle decisioni del *policy maker* (Limiti, 2021). Si tratta di sforzi degli interessi privati per plasmare le leggi, le politiche dello Stato a vantaggio loro, fornendo in cambio guadagni privati illeciti a funzionari pubblici (Hellman e Kaufmann, 2001).

Ed è proprio nella strategia della prevenzione che si debbono inserire le politiche di parità di genere, le cui finalità, in un sistema retto da regole democratiche, sono connesse all'uso imparziale del potere, che assicuri l'egualianza degli individui.

Invece, per lungo tempo, la gran parte degli indirizzi politici di lotta alla corruzione non hanno posto particolare attenzione alla questione della parità di genere, trascurando tale elemento quale possibile fattore in grado di incidere sul rischio corruttivo; seguendo un approccio ascrivibile piuttosto al concetto di neutralità di genere, la c.d. *gender neutral*⁴ o *neutrality* delle politiche anticorruzione (Osce, 2021).

Il cambiamento è stato introdotto soprattutto a partire dallo studio del 2001 condotto da Dollar, Fisman, e Gatti, e da quello di Swamy, Knack, Lee e Azfar, promossi dalla World Bank e dalle principali organizzazioni internazionali impegnate sul fronte dello sviluppo. Questi studi hanno il pregio di aver posto l'attenzione per primi sull'esistenza del nesso tra la rappresentanza politica femminile, ruoli d'indirizzo politico e livello di corruzione all'interno delle organizzazioni degli Stati democratici.

Bauhr *et al.*, nel 2018, conducono uno studio in 20 Paesi dell'Unione Europea confermando che l'inclusione delle donne nelle assemblee elettive, financo a livello locale, può ridurre la corruzione. Gli autori, infatti, dimostrano che l'alta percentuale di donne in ruoli decisionali è associata a bassi livelli di corruzione.

A queste evidenze si aggiunga che la presenza femminile, di per sé, incide sul buon funzionamento dell'organizzazione, in quanto è dimostrato da altri studi come le donne abbiano una maggiore sensibilità rispetto alle politiche di integrità pubblica, proponendo un'agenda politica solitamente contrastante la corruzione, in favore di iniziative e politiche di prevenzione, a sostegno dello stato sociale. Le analisi dimostrano l'orientamento del voto delle donne sulla base di questioni di scelte di campo di politica sociale, *vote based on social issues* (in chiave critica Goertzel, 1983), con punteggi più alti nei test di valutazione di comportamenti etici, *integrity tests* (Ones e Viswesvaran, 1998; Glover *et al.*, 1997; Reiss e Mitra, 1998). Si evidenzia inoltre la maggiore generosità del genere femminile dinanzi a decisioni economico-finanziarie a sostegno dell'interesse generale, anche in caso di *trade-off* tra vantaggio personale o egoistico e sacrificio del valore comune o pubblico (Eckel e Grossman, 1998).

⁴ "Policy, programme or situation that has no differential positive or negative impact in terms of gender relations or equality between women and men" *Glossary*, European Institute for Gender Equality.

(Più) datate sono quelle considerazioni volte a evidenziare la circostanza che le donne siano propense, di per sé, per attitudine, a mostrare un comportamento solidale e pro-sociale, quale virtù innata, naturale, approccio al quale di recente si affiancano considerazioni ulteriori che riconducono il c.d. *helping' behavior* a fattori sociali, ovvero educativi, frutto di “strutture” sociali e condizioni di partenza (Eagly e Crowley, 1986).

Mentre, Esary e Chirillo (2013) mostrano come le donne siano sovente soggette alle norme sociali che le discriminano da ruoli di potere, allo stesso modo dimostrano come sia questo che le renda sensibili alle politiche che hanno effetti redistributivi di potere e ricchezza, in quanto strumenti di tutela, abili a garantire una maggiore rappresentanza di chi è tradizionalmente escluso, come le donne, dal “cerchio del potere”.

Senza voler mettere del tutto in dubbio gli studi che mettono in evidenza le “virtù” del genere femminile, non si può non considerare come queste dipendano soprattutto dal ruolo sociale della donna (Gnaldi, 2021)⁵, di per sé, idoneo a spiegare la ragione di un diffuso atteggiamento femminile propenso allo sviluppo di comportamenti pro-sociali⁶ (Bauhr e Charron, 2020b).

La percezione della donna in società, talvolta, rischia di essere il frutto di una “stereotipizzazione” della stessa (Goetz, 2007), perché finiscono per assimilarsi le condizioni di “natura” a quelle sociali, per questo è utile cercare di considerare le variabili di contesto che possono spiegare la differenza di genere nella corruzione come il frutto di condizioni specifiche.

A partire dai rilievi critici di Goetz del 2007, si sono sviluppati studi che ragionano sui fattori di contesto, concentrandosi sullo stato delle opportunità (Wängnerud, 2014). Si pensi alla marginalità del genere femminile in posizioni di potere, e all’impatto di questa condizione rispetto alle opportunità corruttive, con l’effetto per cui l’esclusione delle donne dai ruoli decisionali, le “protegge” dalle opportunità di essere attratte da fenomeni corruttivi (c.d. *exclusion explanation*: Bahur et al., 2018).

Nell’ambito delle riflessioni sull’esposizione al rischio, un importante filone di studi osserva come le donne abbiano una più alta probabilità di essere scoperte e punite quando delinquono, proprio in ragione del ruolo sociale a esse riservato; aspetto che potrebbe spiegare anche la maggiore propensione

⁵ “Le donne tendono a svolgere un ruolo centrale di supporto familiare. In questo ruolo, sono generalmente più interessate al bene comune rispetto agli uomini (Eckel e Grossman, 1998), più oneste e avverse al rischio rispetto agli uomini (Croson e Gneezy, 2004), più educate all’autocontrollo (Gottfredson e Gursgum, 1990). In sintesi, le donne sono per educazione e ruolo sociale meno avvezze a commettere crimini”, cit. Gnaldi (2021).

⁶ “Women may be more dependent on a well-functioning state because of their greater care taking obligations”; cit. Bauhr e Charron (2020b).

a comportamenti etici. Lo stigma sociale con cui la società sanziona la donna (il sesso angelico) che tiene comportamenti non consoni al proprio ruolo, potrebbe fungere da deterrente all'atto corruttivo. L'opinione pubblica si dimostra più esigente e severa nei confronti dei comportamenti morali delle donne, stigmatizzando maggiormente eventuali abusi del proprio ruolo verso la collettività. Ciò, in ambito politico, per esempio, sembra derivare dalla delusione e dal tradimento del patto di fiducia tra elettori e rappresentanti, accentuato dal fatto che dove la scelta di un *outsider*, il rappresentante donna, comporta l'aspettativa di un diverso comportamento.

Per tutti questi motivi, la condizione di minoranza e di *outsider* delle donne è condizione di "disturbo" delle dinamiche tipiche del cerchio ristretto di potere, e allo stesso tempo è fonte di deterrenza e avversione al rischio, in ragione del maggior peso sociale dello stigma che riguarda la corruzione agita, praticata da una donna (Bauhr e Charron, 2020b; Bauhr, Charron e Wängnerud, 2018; Alexander, Bågenholm e Charron, 2019; Unodc, 2020).

Diversi di questi aspetti sono stati confermati dagli esiti di un esperimento di Rivas del 2007, condotto su di un campione di studentesse e studenti che interpretavano il ruolo di funzionari pubblici e di aziende corruttrici, dal quale si ricava come le donne tendano effettivamente a essere più propense a rifiutare offerte di corruzione, e a tenere comportamenti avversi al rischio, laddove esiste la possibilità di essere scoperte. Al contempo le donne tendono a partire dall'idea che l'interlocutore difficilmente sia disposto a cedere alla proposta di corruzione, mostrandosi, quindi, anche meno propense a corrompere. Diversamente, gli uomini considerano la corruzione come una circostanza plausibile con una maggiore convinzione che l'ufficiale accetti la tangente.

La ricerca, quindi, porterebbe a concludere che la presenza di donne ai vertici dell'amministrazione e ai vertici delle aziende potrebbe diminuire significativamente la possibilità che si verifichi un fenomeno di corruzione.

Per l'autrice, qui, a entrare in gioco è proprio il ruolo sociale della donna, che agisce nel campo della percezione, avendo così un impatto reale sullo scambio, che si tramuta in una minore opportunità di offerta, in ragione della percezione diffusa di un'inferiore inclinazione alla corruzione (*social desirability bias*, si veda Decraolis *et al.*, 2022). In effetti, le donne mostrano un comportamento marcatamente avverso al rischio, frutto del "calcolo" che sconsiglia comportamenti che potrebbero portare alla perdita della posizione raggiunta rispetto all'originaria marginalità.

L'accettazione della tangente nella percezione femminile ha come contropartita la certezza dello stigma, la punizione legale e la perdita dello status raggiunto.

Altri studi seguono questo filone, dimostrando come tale comportamento più controllato, pro-sociale, intollerante alla corruzione sia anche il frutto della motivazione al proprio ruolo, della consapevolezza del proprio status, ma anche della ricerca di strumenti che contrastino la propria posizione di svantaggio, in favore degli interessi propri delle donne, secondo quello che viene definito *women's interest mechanism* (Stensöta, 2018). Si evidenzia, in questo caso, come la consapevolezza che le azioni etiche vadano a vantaggio dell'integrità dello Stato, dell'effettiva efficacia dello stato di diritto per il contrasto alle posizioni di svantaggio dei cittadini più deboli, guidi l'interesse delle donne verso strumenti di imparzialità e qualità di governo. Per questa via, come già accennato, si considera la donna maggiormente sensibile a politiche che favoriscono la lotta alle discriminazioni e, quindi, indirettamente l'interesse delle donne. Ciò è riscontrabile nella politica delle donne per fare il bene delle donne, con interventi che vanno dal miglioramento dei servizi pubblici, alle politiche sociali, alla salute, all'investimento di fondi pubblici per garantire il bene collettivo, fino al contrasto alla violenza di genere (Halim *et al.*, 2016; Wängnerud e Sundell, 2012). Ciò sembra confermato da Sung (2003) quando rileva, tra i fattori di contesto, e, diversamente dalle condizioni che si verificano nelle autocrazie, sia la democrazia a fornire il sostrato ideale per conquistare i diritti e il potere politico, potendo promuovere eguaglianza di genere e buon governo.

Infine, un ulteriore aspetto importante, che si evince dallo studio svolto sullo schema di Rivas, ma che è riproposto in diversi altri contesti, di tipo generale, utile a comprendere il comportamento umano in un contesto di stato di diritto, riguarda la probabilità di essere controllati/e (Alatas *et al.*, 2009), come fattore di incentivo verso donne e uomini ad assumere comportamenti virtuosi in ragione di questioni di "calcolo", aumentando l'avversione al rischio dinanzi alla certezza della punizione. Ma proprio secondo questa logica del "comportamento opportunist", quindi, la maggiore esposizione delle donne alla possibilità di essere scoperte e il maggiore stigma, derivante dal ruolo a esse attribuito dalla società, inciderebbe sulla loro minore propensione al rischio, con conseguenze positive anche sulla minore disponibilità a corrompere e ad accettare proposte corruttive.

2. Imparzialità ed eguaglianza di genere: elementi per la prevenzione della corruzione

Una volta raggiunta la posizione di potere, la donna agisce da *outsider*⁷ (Campaniello, 2019), priva di legami e relazioni consolidate, abile a recidere o comunque a interferire con le dinamiche di “gruppo ristretto” (Unodc, 2020), incidendo sulla rete di potere composta da uomini, c.d. *male-dominated network*.

Per far ciò, le donne devono effettivamente accedere con logiche diverse da quelle potenzialmente collusive, venendo selezionate in modo imparziale, o comunque per meriti rispetto ai ruoli decisionali: solo in questo modo la presenza femminile potrà agire da “antidoto” al fenomeno corruttivo (*conditional on selection*: Decarolis *et al.*, 2022).

Il pericolo corruttivo, infatti, si riduce, a sua volta, dove vi siano strumenti di selezione, controllo e *accountability* che agiscano da deterrente all’interno di un contesto democratico (Brollo e Troiano, 2016). È qui che si mostra la maggiore differenza tra comportamento maschile e femminile dinanzi a proposte corruttive. Il c.d. *gender gap* esiste in contesti sviluppati (dal punto di vista socio-economico⁸), dove la regola è l’imparzialità, perché le donne scelgono l’opzione più “difensiva”, seguendo rigorosamente l’applicazione delle disposizioni (*strict protocols*) a costo di rallentare la procedura amministrativa, e ciò – si badi bene – non rappresenta la scelta più semplice o quella presa in assenza di discrezionalità (Decarolis e Battini, 2020).

Tra l’altro, i risultati di Torlger e Valev (2010) mostrano come anche nel lungo periodo le donne abbiano dei migliori parametri etici contro la corruzione come accade in Danimarca e Paesi Bassi⁹.

Il che fa riferimento alle due circostanze appena riportate: il ruolo di *outsider* e l’avversione al rischio, elementi utili a favorire una condotta etica. Le norme etiche, il senso civico, nonché lo “spirito di corpo” e il senso dello Stato dei funzionari sono da ricondursi al concetto di integrità pubblica e sono utili alla responsabilizzazione che si esprime per mezzo della motivazione, quindi utile criterio di valutazione.

D’altra parte, si suggerisce anche la necessità dell’inclusione sociale, quale strumento per far uscire dalla marginalità e quindi dalla debolezza e dalla povertà le persone che proprio in ragione della loro particolare vulnerabilità

⁷ Ne consegue che il ruolo volto a scardinare le logiche di abuso del potere può essere ricoperto anche da altri soggetti che siano fuori dalle logiche corruttive (cfr. Unodc, 2020).

⁸ Questione collegata al reddito medio, Decarolis *et al.* (2022).

⁹ Ambedue tra i primi 30 posto del *Global gender gap index*.

avrebbero difficoltà a rifiutarsi di sottostare a fenomeni di micro-corruzione per poter soddisfare i propri bisogni primari. Infatti, la propensione all'accettazione della corruzione aumenta dove diventa una questione di sopravvivenza. Si tratta di un meccanismo in grado di azzerare le differenze di genere, che si aziona quando la corruzione è sistemica (Unodc, 2020)¹⁰, e prende la forma della c.d. *petty corruption*: la tangente è necessaria per accedere ai servizi e l'atteggiamento di avversione al rischio spinge proprio ad aderire alle pratiche corruttive necessarie al proprio sostentamento (Cvetanoska e Kubbe, 2022).

Questo dà la misura del valore del contesto (che include il problema dell'inclusione sociale e del reddito medio) e di quanto possa incidere sui comportamenti individuali e di gruppo, dimostrando quanto la possibilità (concreta) di avere alternative, ed essere perseguiti rappresentino i più rilevanti agenti inibitori delle pratiche corruttive (cfr. Vannucci, 2010). Ciò va in sostegno delle tesi che riscontrano nelle condizioni di contesto gli elementi abili a spiegare la relazione tra genere e corruzione (Unodc, 2020).

Un interessante quadro nel quale ambientare tali considerazioni è quello che analizza il fenomeno corruttivo secondo la seguente formula:

$$C = M + D - T - A^{11}$$

in cui il livello di corruzione (C) si associa alla presenza di posizioni monopolistiche di rendita (M) e all'azione di potere discrezionale (D), ed è inversamente collegato al grado di trasparenza (T) e di *accountability* o responsabilizzazione (A) degli agenti. La corruzione è, secondo questo schema, un'attività favorita dall'assenza di controlli istituzionali e sociali efficaci, il cui buon esito dipende principalmente dalla circolazione delle informazioni (Vannucci, 2010).

L'*accountability* e i meccanismi organizzativi per l'integrità pubblica emergono come questioni cruciali, quali elementi chiave di prevenzione della corruzione, una barriera che si basa su valori etico-sociali posti contro l'abuso del potere, mediati da disposizioni che si esprimono nel regime regolatorio, con il fine di sottoporre il potere pubblico alla "luce del sole" (Carloni, 2019) in modo da assicurare una condotta etica e imparziale.

¹⁰ In questi contesti non è la differenza di genere a impattare sul fenomeno ma piuttosto lo stato di necessità di accedere ai servizi offerti: corruzione "di necessità" (Bauhr e Charron, 2020b).

¹¹ Formula che si riconduce a Klitgaard (1988).

3. Indirizzi di *policy*, tra prevenzione della corruzione ed equilibrio di genere

L'idea che si ricava dalla lettura degli accordi internazionali di lotta alla corruzione “di prima generazione”, a contenuto penalistico è quella di un approccio ispirato alla neutralità di genere (Parisi, 2019)¹².

Nel testo della Convenzione Uncac del 2003 non compare la parola *gender* e non si introducono elementi di differenziazione legati al sesso.

Allo stesso tempo, però, in alcuni passaggi si sottolinea l'appartenenza di genere come elemento di distinzione – per meglio dire “specificazione” –, per esempio, all'articolo 15 si riscontra che l'indebito vantaggio a seguito dello scambio di tangenti o altri favori si riferisce al pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni, sia esso di genere maschile o femminile (*his or her officials duties*).

2515ualche ulteriore passo avanti a partire dallo studio sullo stato di implementazione della Convenzione pubblicato nel 2015 dall'Unodoc, da cui è possibile ricavare che l'atto sessuale può divenire merce di scambio per l'atto corruttivo, dal momento che l'indebito vantaggio che attiva la corruzione include¹³ anche la *sextortion*: “the abuse of power to obtain a sexual favour” (Iawj, 2012). Si tratta di un segnale importante verso l'inclusione della *gender diversity* nella strategia di previsione del rischio.

Se nei principali trattati contro la corruzione non esiste un esplicito riferimento all'equilibrio di genere, di recente sono state introdotte delle innovazioni: è del 2008 la decisione del Comitato dei Ministri in seno al Consiglio d'Europa che chiede di tenere conto della parità genere al Consiglio e al Greco. Quest'ultimo, nel 2012, ha prodotto il primo rapporto su *gender equality*, dove si esplora la dimensione di genere rispetto agli obiettivi di lotta alla corruzione, al fine esplicito di incorporare tale approccio nella strategia di prevenzione della corruzione (Greco, 2012).

A partire dal quinto ciclo di valutazioni delle politiche di prevenzione il CoE ha riconosciuto il riequilibrio di genere quale strumento per rafforzare la lotta alla corruzione, chiedendo di valorizzare la diversità di genere nei

¹² Si v. anche Convenzione Oecd del 1997, del The criminal Law Convention on corruption del Group of States Against Corruption (Greco), del Council of Europe, risalente al 1999; *United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions* (resolution 51/191) del 1996, nonché *United Nations Convention against Corruption* (Uncac) del 1999.

¹³ “Scope of the undue advantage [...] cover instances where intangible items or non-pecuniary benefits [...] are offered, insofar as they create [...] a sense of obligation on the side of the recipient towards the giver”, cit. Unodoc (2015).

criteri di selezione e superando quella neutralità di genere che aveva caratterizzato il primo approccio.

Sul piano dell'*equity*, il Greco ha introdotto, inoltre, la politica di *gender mainstreaming*, ovvero, la parità genere come obiettivo trasversale di tutte le politiche pubbliche, quale finalità propria del Consiglio d'Europa (CoE). Così la *Gender equality strategy 2014-2017* introduce nuovi standard, con un chiaro approccio di prevenzione alla corruzione, da far confluire nei piani nazionali di prevenzione della corruzione.

L'approccio *mainstreaming* rileva anche rispetto alla *United Nations convention against corruption* (Unodoc), nell'ambito dell'applicazione della Convenzione di Merida, per cui l'approccio *gender sensitive* contribuisce al monitoraggio dell'azione degli Stati, divenendo anche qui un criterio dell'anticorruzione. Anche in questo caso il Piano Strategico; siglato in sede Uncac nel 2018, introduce la parità di genere come nuova misura per i piani nazionali anticorruzione (Unodoc, 2020b). Infine, a livello internazionale, nell'ambito dell'Organization for Economic Co-operation and Development (Oecd), dal 2017 vi è l'indirizzo ad assumere maggiori strumenti di *gender equality* come sostegno all'integrità dei funzionari pubblici.

Queste importanti novità oramai ridefiniscono il quadro di politica internazionale di lotta alla corruzione, imponendo conseguentemente e auspicabilmente importanti novità su base nazionale.

4. La *gender equity agenda*

Il concetto di *gender equity* punta a garantire l'eguaglianza per la pari distribuzione di benefici e responsabilità tra i generi. È da conseguire mediante politiche che ne favoriscano la realizzazione in modo proattivo (Osce, 2021). Per questi scopi è necessario sviluppare un sistema di strumenti che favoriscano l'accesso delle donne al lavoro al fine di colmare il *gender gap* e di conseguenza raggiungere la *gender equity*¹⁴ e minare la *structural power asymmetry* (Unodoc, 2020).

Investire su strumenti e conoscenza può prevenire il perpetuarsi delle condizioni che rendono complesso per le donne accedere a posizioni di re-

¹⁴ Sono principalmente i canoni di eguaglianza e di buona amministrazione a richiedere di equilibrare la rappresentanza di genere dentro le organizzazioni (anche e soprattutto, laddove particolarmente carente, ovvero nei ruoli di vertice). Non mancano ricerche che sottolineano (Osce, 2021) quanto le distorsioni si traducano in barriere all'entrata. Si pensi al caso della partecipazione politica e al necessario appoggio di una rete politica e/o partitica, all'accesso ai fondi per le campagne elettorali ecc. (si v. Norris, 2019).

sponsabilità in ambito lavorativo, compensando attivamente l'asimmetria di genere (Feigenblatt, 2020; U4 Anti-Corruption Resource Center, 2020).

Nel 1966 la “Carta dei diritti civili e politici” (International Covenant on Civil and Political Rights, Ccpr) approvata in sede Onu, vincolava¹⁵ gli Stati aderenti e firmatari ad adottare misure idonee a garantire il medesimo accesso ai diritti e alle opportunità, al di là delle distinzioni che riguardino la “razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione” (art. 2).

L'articolo 3 del Trattato inoltre specifica che gli Stati garantiscono i medesimi diritti senza distinzione tra donna e uomo: “gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti civili e politici enunciati nel presente Patto”.

Nel 1979 l'Assemblea generale ha adottato la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (*Convention on the elimination of all forms of discrimination against women – Cedaw*)¹⁶, entrata in vigore nel 1981 e ratificata da 189 Paesi nel mondo. L'Italia ha firmato la Convenzione nel 1980 e la ratifica nel 1985¹⁷. Questa Carta contiene non solo le disposizioni di principio, ma vere e proprie misure volte a realizzare un'eguaglianza sostanziale tra donne e uomini, le c.d. “azioni positive” da tenere in vigore fino al raggiungimento dell'obiettivo (Inter-American Institute of Human Rights e Unifem, *Optional protocol. Convention on the elimination of all forms of discrimination against women*, 2000).

In questa direzione di *gender equality* sembra andare l'odierna strategia 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu)¹⁸ – *Sustainable development goals (Sdgs), Sdg 5 on gender equality* – che, al punto 20 dell'introduzione della Dichiarazione, approvata nel 2015, “Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (A/70/L.1)”, riporta come obiettivo trasversale e propedeutico a qualsiasi altro fine la necessità di “concretizzare la parità dei sessi e l'emancipazione

¹⁵ Il Comitato Onu per i diritti umani è l'organo di controllo incaricato di verificare che gli Stati parte rispettino i loro obblighi. Quest'ultimi devono redigere ogni quattro anni rapporti sulle misure adottate per attuare le garanzie previste dal Patto (si veda art. 40).

¹⁶ Nacque nell'ambito della Commissione sui diritti dell'uomo (Speziali, 2016).

¹⁷ La Cedaw vincola gli Stati a presentare rapporti periodici al Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, che funge da organo di controllo (art. 17 e ss.).

¹⁸ Risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015 (A/70/L. I). Introduzione, punto 3: “Proteggere i diritti umani e promuovere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne e delle ragazze”.

delle donne e delle ragazze [che] darebbe un contributo fondamentale al progresso di tutti gli obiettivi e dei traguardi. Il raggiungimento del pieno sviluppo del potenziale umano e dello sviluppo sostenibile non potrà realizzarsi se ancora metà della popolazione mondiale è privata di diritti e opportunità”.

Con tale preambolo si apre l’obiettivo 5 (di 17): “Raggiungere l’uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze”, che si divide in sotto obiettivi, tra cui, il punto 5.5: “Garantire piena ed effettiva partecipazione femminile e pari opportunità di leadership a ogni livello decisionale in ambito politico, economico e della vita pubblica”, nonché al punto 5.c, quello di “[a]dottare e intensificare una politica sana e una legislazione applicabile per la promozione della parità di genere e l’emancipazione di tutte le donne e bambine, a tutti i livelli”.

L’obiettivo di *gender equality* impone di non ignorare le differenze, per cui il suo trasposto verso le politiche di prevenzione della corruzione recide la tradizionale neutralità¹⁹ delle politiche anticorruzione rispetto al genere e richiede azioni che positivamente favoriscano il genere discriminato.

Le uniche politiche neutrali rispetto al genere ammesse rimarranno, ove possibile, quelle dello stile nel linguaggio (si vedano PE, *Linee guida del Parlamento europeo. La neutralità di genere nel linguaggio*, 2018).

Conclusioni

Dai dati emersi sulla relazione inversa tra presenza femminile e corruzione si può notare come non sia possibile individuare un nesso di causa-effetto, bensì una *relazione spuria*, condizionata da variabili di contesto (Sung, 2003; Unodoc, 2020); si tratta di una relazione di tipo multi-causale (Corcoran-Nantes, 2017), in cui l’effetto benefico che si realizza sulle organizzazioni con un alto tasso di presenza femminile, si deve prevalentemente all’avversione al rischio del genere in base alla propria posizione di *outsider*.

Nel tempo, a conferma della considerazione appena formulata, si sono fatti strada studi che consentono di leggere in chiave critica i primi rilievi di Swamy *et al.* nel 2001, e aggiungono evidenze circa l’influenza del contesto sui comportamenti del genere femminile, riscontrando come la maggiore resistenza alla corruzione non sia una caratteristica attitudinale, quanto, piuttosto, una conseguenza “esterna”, condizionata da variabili “di partenza” e di “contesto”. Laddove esistono sistemi democratici, politiche di *accountability*, strumenti di responsabilizzazione e il concreto rischio di essere puniti,

¹⁹ Si parla anche di *gender blind* delle politiche, Uncac (2021).

le persone sono indotte a comportamenti più etici. Data l'efficacia di questi fattori, le donne, per la maggiore esposizione a essi, dovuta a condizioni sociali e culturali, sono poi maggiormente propense a tenere atteggiamenti di rispetto delle regole e conseguentemente meno suscettibili alla corruzione. Certamente, quindi, più consistente presenza delle donne nell'amministrazione in posizioni di rilievo può favorire il contrasto alla corruzione. Ciò pone molte questioni, tra cui quella della selezione del personale e delle modalità di accesso al "mercato del lavoro pubblico" (Rivas, 2007).

Emerge quindi la parità di genere come politica dell'organizzazione²⁰, nel quadro della lotta alle diseguaglianze, con l'effetto di contrastare l'autoalimentazione del network di potere maschile dominante e le logiche corruttive che vi si possono innestare (laddove l'una alimenta l'altra: Policardo e Sánchez Carrera, 2017).

Infine, indossare le "lenti di genere" nell'analisi del rischio corruttivo, consente di individuare situazioni di criticità e potenziali pratiche corruttive ancora poco considerate nel quadro regolatorio attuale, come nel caso dello scambio sessuale (*sextortion*)²¹, tema sul quale sarà importante continuare a lavorare.

Gli studi sul rapporto fra genere e corruzione, perciò, meritano di essere approfonditi, se non altro per l'indubbio legame fra diseguaglianze e fenomeni corruttivi, per cui le politiche di sostegno all'equilibrio di genere delle organizzazioni e la lotta alla corruzione dovrebbero sempre procedere assieme in nome dello stato di diritto e della *good governance* (nel senso più ampio del termine: Sung, 2003).

Bibliografia

- Ackerman R. (1975), "The Economics of Corruption", *Journal of Public Economics*, 4, pp. 187-203.
- Alatas V., Cameron L., Chaudhuri A., Erkal N., Gangadharan L. (2009), "Gender and corruption: Insights from an experimental analysis", *Southern Economic Journal*, 75, 3, pp. 663-680.

²⁰ Nella singola amministrazione può fungere essa stesse da viatico per la lotta alla corruzione, poiché introducendo nelle organizzazioni soggetti con più alti standard di integrità, comporta beneficio per l'intero ente (Tishkov, 1993), soprattutto quando riescono ad accedere a posizioni di indirizzo e gestione perché tendono a orientare la propria partecipazione, interessandosi maggiormente ai sistemi di protezione dei diritti, trasparenza, lotta all'opacità, nonché ai favoritismi che passano per la confidenzialità. In questo senso a rafforzare l'idea del vantaggio per l'intera comunità ("women will be anti-corruption force", Unodoc, 2021).

²¹ S. v. nota 20.

- Alexander A.C. (2018), “The Historic Roots of Quality of Government: The Role of Gender Equality”, in H. Stensöta, L. Wängnerud (eds.), *Gender and Corruption Historical Roots and New Avenues for Research*, Springer/Palgrave Macmillan, Cham.
- Alexander A.C. (2021), *Gender, Gender Equality, and Corruption: A Review of Theory and Evidence*, ed. by A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes, B. Rothstein, The Oxford Handbook of the Quality of Government, Oxford University Press, Oxford.
- Alexander A.C., Bågenholm A. (2018), “Does gender matter? Female politicians’ engagement in anti-corruption efforts”, in H. Stensöta, L. Wängnerud (eds.), *Gender and Corruption. Historical Roots and New Avenues for Research*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Alexander A.C., Bågenholm A., Charron N. (2019), “Are women more likely to throw the rascals out? The mobilizing effect of social service spending on female voters”, *Public Choice*, 184, pp. 235-261.
- Anac (2019), *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, <https://www.anticorruzione.it/-/la-corruzione-in-italia-2016-2019--numeri-luoghi-e-contropartite-del-malaffare>.
- Bauhr M., Nicholas C., Wängnerud L. (2018), “Exclusion or Interests? Why Females in Elected Office Reduce Petty and Grand Corruption”, *European Journal of Political Research*, 58, 4, pp. 1043-1065.
- Bauhr M., Charron N. (2020a), “Will Women Executives Reduce Corruption? Marginalization and Network Inclusion”, *Comparative Political Studies*, 54, 7, pp. 1292-1322.
- Bauhr M., Charron N. (2020b), “Do Men and Women Perceive Corruption Differently? Gender Differences in Perception of Need and Greed Corruption”, *Politics and Governance*, 8, 2, pp. 92-102.
- Bauhr M., Charron N., Wängnerud L. (2018), “Exclusion or interests? Why females in elected office reduce petty and grand corruption”, *European Journal of Political Research*, 58, pp. 1043-1065.
- Brollo F., Troiano U. (2016), “What happens when a Woman wins an Election? Evidence from Close Races in Brazil”, *Journal of Development Economics*, 122, pp. 28-45.
- Campaniello N. (2019), *Women in crime, Iza World of Labor*, <https://wol.iza.org/uploads/articles/497/pdfs/women-in-crime.pdf?v=1>.
- Carloni E., Cantone R (2021), “Limits of Corruption Repression and New Prevention Policies”, in M. Gnaldi, E. Carloni (eds.), *Understanding and fighting Corruption in Europe from Repression to Prevention*, Springer, Cham.
- Carloni E. (2019), “Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione”, *Diritto amministrativo*, 3, pp. 497-538.
- Cvetanoska L., Kubbe I. (2022), “The impact of corruption on gender in Central and Eastern Europe: how corruption challenges women’s life”, in I. Kubbe, O. Merkle (eds.), *Norms, Gender and Corruption Understanding the Nexus*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

- Corcoran-Nantes Y. (2017), “Engendering Corruption: Gender and the Culture of Exchange in Central Asia”, *Georgetown Journal of International Affairs*, 18, 2, pp. 18-25.
- D’Arcy M., Nistotskaya M. (2021), *State Capacity, Quality of Government, Sequencing, and Development Outcomes*, ed. by A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes, B. Rothstein, *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Decarolis F., Battini S. (2020), “Indagine sull’amministrazione difensiva”, *Rivista italiana di public management*, 3, https://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/wp-content/uploads/2021/06/08_RIPM_V3-N2_CloseUp_Art.8.pdf.
- Decarolis F., Fisman R., Pinotti P., Vannutelli S., Wang Y. (2022), “Gender and Bureaucratic Corruption: Evidence from Two Countries”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28397/w28397.pdf.
- Dollar D., Fisman R., Gatti R. (2001), “Are women really the ‘fairer’ sex? Corruption and women in government”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46, 4, pp. 423-429.
- Eagly A.H., Crowley M., (1986), “Gender ad helping behavior: a meta-analytic review of the social psychological literature”, *Psychological Bulletin*, 100, pp. 283-308.
- Eckel C.C., Grossman P.J. (1998), “Are women less selfish than men? Evidence from dictator experiments”, *Economic Journal*, 108, pp. 726-735.
- Feigenblatt H. (2020), *Breaking the silence around sextortion: The links between power, sex and corruption*, TransparencyInternational.org.
- Frank B., Graf Lambsdorff J., Boehm F. (2011), “Gender and Corruption: Lessons from Laboratory Corruption Experiments”, *European Journal of Development Research*, 23, pp. 59-71.
- Forum PA – FPA, (2022), *Piao: cos’è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, forumpa.it.
- Giannella V.A., *Il lato oscuro del groupthink*, economicomportamentale.it.
- Glover S.H., Bumpus M.A., Logan J.E., Ciesla J.R. (1997), “Reexamining the influence of individual values on ethical decision-making”, *Journal of Business Ethics*, 16, 12-13, pp. 1319-1329.
- Gnaldi M. (2021), *Sesso e corruzione che genere di legame*, infonodes.org.
- Gnaldi M., Ponti B. (2018), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano.
- Goertzel T.G. (1983), “That gender gap: sex, family income, and political opinions in the early 1980s”, *Journal of Political and Military Sociology*, 11, pp. 209-222.
- Goetz A.-M. (2007), “Political cleaners: Women as the new anti-corruption force?”, *Development and Change*, 38, 1, pp. 87-105.
- Greco (2012), *24E, Gender dimensions of corruption*, <https://rm.coe.int/16806cd01e>.
- Greco (2021), *21st General Activity Report (2020) of the Group of States against Corruption (Greco). Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America*, <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

- Halim N., Yount K.M., Cunningham S.A., Pande R.P. (2016), “Women’s political empowerment and investments in primary schooling in India”, *Social Indicators Research*, 125, 3, pp. 813-851.
- Hellman J.S., Kaufmann D. (2001), “Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. Finance and Development”, *International Monetary Fund*, 38, 3, pp. 31-35.
- Hernandez T., McGee R.W. (2012), “Ethical attitudes toward taking a bribe: A study of four European countries”, *Euro Asia Journal of Management*, 41, pp. 3-28.
- International Association of Woman Judges – Iawj (2012), *Stopping the abuse of power through sexual exploitation: Naming, shaming and ending sextortion*, https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/naming_shaming_ending_sextortion/naming_shaming_ending_sextortion.pdf.
- International Center for research on Women (2019), *Women’s Enterprises: Corruption and Crime*, icrw.org.
- Klitgaard R. (1988), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
- Limiti C. (2021), *Corruzione: digitalizzazione e open data*, iusinitinere.it.
- McElhaney K., Mobasseri S. (2012), *Women Create A Sustainable Future*, UC Berkeley Haas School of Business.
- Norris P. (2019), *Silver or lead? Why violence and corruption limit women’s representation*, Faculty Research Working Paper Series, Cambridge.
- Ocse (2013), *Issue Paper on Corruption and Economic Growth*, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>.
- Ones D.S., Viswesvaran C. (1998), “Gender, age, and race differences on overt integrity tests: results across four large-scale job applicant data sets”, *Journal of Applied Psychology*, 83, 1, pp. 35-42.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – Oecd (2013), *Specialised anti-corruption institutions: Review of models*, Oecd Publishing, Paris.
- Organization for Security and Co-operation in Europe – Osce (2021), *Gender and corruption: What do we know*, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/507569.pdf>.
- Parisi N. (2019), *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, federalismi.it.
- Policardo L., Sánchez Carrera Edgar J. (2017), “Corruption causes inequality, or is it the other way around? An empirical investigation for a panel of countries”, *Economic Analysis and Policy*, 59, pp. 92-102.
- Reiss M.C., Mitra K. (1998), “The effects of individual difference factors on the acceptability of ethical and unethical workplace behaviours”, *Journal of Business Ethics*, 17, 14, pp. 1581-1593.
- Rivas M.F. (2007), *An experiment on corruption and gender*, October 2008, mimeo.
- Swamy A., Knack S., Lee Y., Azfar O. (2001), “Gender and corruption”, *Journal of Development Economics*, 64, 1, pp. 25-55.
- Speziali E. (2016), “La Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne”, in *Human Rights and Multi-level Governance*, University of Padua.

- Stensöta H. (2018), “Final Thoughts: Taking Stock and Reflections on Ways forward”, in H. Stensöta, L. Wängnerud (eds.), *Gender and Corruption*, Palgrave Macmillan, Cham, pp. 275-287.
- Stensöta H., Wängnerud L., Svensson R. (2015), “Gender and corruption: The mediating power of institutional logics”, *Governance*, 28, 4, pp. 475-496.
- Sung H.-E. (2003), “Fairer sex or fairer system? Gender and corruption revisited”, *Social Forces*, 82, 2, pp. 703-723.
- Tishkov V. (1993), “Women in Russian politics”, *Economic and Political Weekly*, 28, pp. 2837-2840.
- Torgler B., Valev N.T. (2010), “Gender and public attitudes toward corruption and tax evasion”, *Contemporary Economic Policy*, 28, 4, pp. 554-568.
- U4 Anti-Corruption Resource Center (2020), *Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low-income countries*, <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries>.
- Unodoc (2020a), *The Time is now. Addressing the gender dimension of corruption*, unodoc.org.
- Unodoc (2020b), *Mainstreaming gender in corruption projects /programmes briefing note for Unodoc staff*, unodoc.org.
- Vannucci A. (2010), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni, L. Vandelli, Passigli, Bagno a Ripoli.
- Wängnerud L. (2014), “Gender and corruption”, in P.M. Heywood (ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption*, Routledge, London.
- Wängnerud L., Sundell A. (2012), “Do politics matter? Women in Swedish local elected assemblies 1970–2010 and gender equality in outcomes”, *European Political Science Review*, 4, 1, pp. 97-120.
- World Bank (2001), *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Oxford University Press, Oxford.

Gli autori

Marylisa Sara Alemi è dottoranda di ricerca al primo anno del corso in Legalità, culture politiche e democrazia presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia. Sta svolgendo la sua tesi di dottorato, con la supervisione di M.G. Pacilli, sulla percezione sociale delle vittime di *sextortion*. Ha conseguito una laurea triennale in Scienze politiche e relazioni internazionali presso l'Università degli Studi di Perugia e una laurea magistrale in Scienze sociali presso l'Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3.

Giuseppina Bonerba è ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Perugia dove insegna Semiotica e teoria e tecniche della comunicazione pubblicitaria. Ha fatto parte del Cug – Comitato unico di garanzia dell'Università di Perugia ed è consigliere del CoReCom (Comitato regionale per le comunicazioni) dell'Umbria. I suoi principali ambiti di ricerca sono: lo studio della corruzione, i *media studies*, i *gender studies*, il *femvertising*. Ha curato la special issue *Genere e corruzione* della rivista *Etica pubblica. Studi su legalità e partecipazione*, 1/2022.

Simone Del Sarto è ricercatore a tempo determinato di Statistica sociale presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia. È consulente statistico dell'Autorità nazionale anticorruzione italiana ed è membro del comitato scientifico del progetto Core – *Indicatori di rischio di corruzione in emergenza* – finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del bando “Internal Security Fund Police”.

Maria Claudia Filippone è laureata magistrale in Politica, amministrazione, territorio, al Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia. Durante gli studi magistrali, sotto l'impulso delle attività

del Lepa – Legalità e partecipazione – Centro di eccellenza 2018-2022 del Dipartimento di Scienze politiche, ha sviluppato interesse per i temi dell'anticorruzione. Ha superato con lode il percorso di studi con una tesi magistrale dal titolo *Dimensione di genere e corruzione negli appalti pubblici: un'analisi a livello provinciale*.

Emma Galli è professore ordinario di Scienza delle finanze. È vice-direttore del Dipartimento di Scienze sociali ed economiche, direttore scientifico della Fondazione Luigi Einaudi, membro della Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, e consulente dell'Autorità nazionale anticorruzione italiana. È editor in chief del *Journal of Public Finance and Public Choice* (Bristol University Press). Si occupa di *political economy*, economia delle istituzioni, economia della corruzione, politiche pubbliche e decentramento fiscale. Ha pubblicato articoli scientifici in riviste nazionali e internazionali, monografie, e contribuito a libri con editori nazionali e internazionali (Elgar, Lexington Book, Mit Press, Springer, il Mulino, Utet).

Michela Gnaldi è professoressa associata di Statistica sociale presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia. È Principal Investigator del progetto Core – Indicatori di rischio di corruzione in emergenza – finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del bando Internal Security Fund Police (Isfp). È consulente dell'Autorità nazionale anticorruzione italiana e di altre agenzie nazionali e internazionali, tra cui United Nation Higher Commissioner for Refugees (Unhcr), Banca mondiale, Guardia di finanza. Per FrancoAngeli ha curato, con Benedetto Ponti, il volume *Misurare la corruzione. Metodi, metodi, esperienze* (2018).

Claudia Mantovani è ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia dove insegna Storia contemporanea e Storia delle donne nel mondo contemporaneo. Si è occupata di storia dell'eugenetica e del razzismo e della storia delle politiche demografiche e riproduttive nel Novecento e le sue ricerche attuali si concentrano sulla storia delle donne italiane nel secondo dopoguerra.

Francesco Merenda è dottorando di ricerca in Legalità, culture politiche e democrazia presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia. Si occupa di diritto amministrativo e di organizzazione amministrativa, in particolare di disciplina del pubblico impiego, integrità pubblica, prevenzione della corruzione, doveri dei funzionari pubblici e del

rapporto tra genere e corruzione. È autore di alcuni contributi su rivista e in opere collettanee.

Maria Giuseppina Pacilli è professoressa associata di Psicologia sociale presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia dove è coordinatrice del corso di laurea triennale in Servizio sociale e del corso di laurea magistrale in Sociologia e politiche sociali e co-coordinatrice del gruppo di ricerca interdisciplinare Idg – Intersezioni di genere. Sempre nell'Ateneo di Perugia, è stata vicepresidente del Cug – Comitato unico di garanzia e vicedirettrice del centro studi Lepa – Legalità e partecipazione del Dipartimento di Scienze politiche.

Gloria Pettinari è dottoressa di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia, è assegnista di ricerca nell'Università di Bologna per il progetto “Osservatorio sui beni comuni”. Si occupa di trasparenza e integrità pubblica, sussidiarietà ed enti locali. È stata titolare del modulo “La better regulation e la semplificazione amministrativa” nell'ambito della cattedra Jean Monnet ed è membro della redazione di Istituzioni del federalismo.

Alessandra Pioggia è professoressa ordinaria di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Perugia, si occupa di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di dirigenza, di personale pubblico e di integrità delle istituzioni. È autrice di oltre 150 contributi e di alcune monografie su questi e altri temi.

Andrea Possieri è professore associato presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia; insegna State building e democratizzazione e Politiche migratorie nel mondo contemporaneo nel corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali. I suoi studi si concentrano sulla storia dell'Italia contemporanea con particolare riferimento al periodo risorgimentale e al sistema politico repubblicano. Tra le sue pubblicazioni: *Il peso della storia* (2007), *Garibaldi* (2010), *Rifugiati* (2019).

Francesca Rispoli è assegnista presso l'Università di Pisa, dove ha conseguito il dottorato di ricerca in Scienze politiche e il Master di II livello in Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione. Si è laureata in Scienze della comunicazione presso l'Università di Torino, con una tesi su informazione e mafie. Ha svolto attività di ricerca sulla percezione delle mafie e della corruzione, su base nazionale e inter-

nazionale. Oggi si occupa di mobilitazioni e movimenti sociali contro la corruzione.

Carla Scaglioni è assegnista di ricerca in Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche. È consulente dell'Autorità nazionale anticorruzione italiana. Si occupa di political economy, economia delle istituzioni, economia della corruzione e politiche pubbliche. Ha pubblicato articoli scientifici in riviste nazionali e internazionali, contribuito a libri con editori nazionali e internazionali (Nova Science Publishers, Springer, Utet).

Sofia Verza ha conseguito un dottorato di ricerca in Scienze politiche presso l'Università degli Studi di Perugia e una laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Trento. È Research Associate presso il Centre for Media Pluralism and Media Freedom (European University Institute). È stata Visiting researcher presso Columbia University (Nyc), Bilgi University (Istanbul) e l'Università di Anversa. Ha collaborato con Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (Obct), il consorzio Media Freedom Rapid Response (Mfrr), l'European Centre for Press and Media Freedom (Ecpmf) e il progetto Global Freedom of Expression della Columbia University.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2022 FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italia. ISBN 9788835144977

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/latuaopinione.asp



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2022 FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italia. ISBN 9788835144977

Corruzione e integrità nelle istituzioni: una questione di genere?

Nel corso dell'ultimo decennio si sono moltiplicati gli studi che analizzano la corruzione e gli strumenti più efficaci per contrastarla. Solo di recente in questo panorama ha fatto la sua comparsa una prospettiva "di genere", che si interroga sul diverso ruolo di uomini e donne in tale fenomeno. Alcune analisi quantitative hanno evidenziato una correlazione fra una più consistente presenza femminile nelle istituzioni e una minore ricorrenza di episodi corruttivi; a fronte del dato fenomenico, restano però ancora dubbie le cause della correlazione riscontrata. Sono le donne a essere meno propense alla corruzione, o sono gli aspetti di contesto a sfavore un loro diretto coinvolgimento?

Un quadro ancora incerto, del quale vale la pena approfondire i diversi aspetti. Per farlo è però necessario un approccio interdisciplinare come quello praticato in questo volume: alle analisi quantitative si affiancano quelle sociologiche, storiche, di taglio psicosociale e infine, naturalmente, giuridiche. Ne risulta un affresco complesso, dal quale emergono una serie di elementi di grande interesse che illuminano il fenomeno, ne ampliano la conoscenza ed evidenziano come sia possibile sin d'ora trarne importanti indicazioni su come migliorare il contrasto alla corruzione, rafforzando anche l'integrità delle istituzioni.

Giuseppina Bonerba è ricercatrice di Sociologia della comunicazione. È coordinatrice della linea di ricerca "genere e corruzione" nell'area di ricerca Qualità delle istituzioni, etica pubblica e politiche di contrasto alla corruzione del Progetto di eccellenza LEPA-Legalità e Partecipazione (Università di Perugia). I suoi principali ambiti di ricerca sono lo studio della corruzione, i *media studies*, i *gender studies*, il *femvertising*. Tra le sue pubblicazioni recenti, ha curato la special issue *Genere e corruzione* della rivista *Etica Pubblica. Studi su legalità e partecipazione* (1/2022).

Michela Gnaldi è professoressa associata di Statistica sociale. È Principal Investigator del progetto CO.R.E. - Indicatori di rischio di corruzione in emergenza, finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del bando Internal Security Fund Police (ISFP). È consulente statistico dell'Autorità nazionale anticorruzione e della World Bank. Con FrancoAngeli ha curato, con Benedetto Ponti, il volume *Misurare la corruzione. Metodi, metodi, esperienze* (2018).

Alessandra Pioggia è professoressa ordinaria di Diritto amministrativo. È responsabile del Progetto di eccellenza LEPA-Legalità e Partecipazione (Università di Perugia). Si occupa di organizzazione dell'amministrazione e dirigenza, di effettività dei diritti sociali, di diritto alla salute, di organizzazione sanitaria e di servizi pubblici. È autrice di oltre 150 contributi e di alcune monografie su questi temi. Negli ultimi lavori si è occupata di integrità dell'amministrazione e di etica della cura.