



Centro Studi sul Pensiero Contemporaneo

Lessico di etica pubblica

Lexicon of public ethics

Anno 12, numero 2, 2021

COMITATO SCIENTIFICO

Andrea Aguti (Università di Urbino “Carlo Bo” – Italia)
Paolo Heritier (Università del Piemonte Orientale – Italia)
Mark Hunyadi (Université Catholique de Louvain – Belgique)
Graziano Lingua (Università di Torino – Italia)
Nuria Sánchez Madrid (Universidad Complutense de Madrid – España)
Lukas H. Meyer (Universität Graz – Österreich)
Jelson Roberto de Oliveira (Pontificia Universidade Católica do Paraná – Brasil)
Jean-Christophe Merle (Universität Vechta – Deutschland)
Roberto Mordacci (Università Vita-Salute San Raffaele – Italia)
Alessandro Pinzani (Universidade Federal de Santa Catarina – Brazil)
Alberto Pirni (Scuola Superiore Sant’Anna – Italia)
Philippe Poirier (Université du Luxembourg – Luxembourg)
Iolanda Poma (Università del Piemonte Orientale – Italia)
Massimo Reichlin (Università Vita-Salute San Raffaele – Italia)
Roberta Sala (Università Vita-Salute San Raffaele – Italia)
Gemma Serrano (Collège des Bernardins – Paris)
Stefano Sicardi (Università di Torino – Italia)
Emidio Spinelli (Sapienza – Università di Roma – Italia)

REDAZIONE

Direttore responsabile: Alberto Pirni

Redazione: Marco Bernardi, Attilio Bruzzone, Fausto Corvino, Alessandro De Cesaris, Flora Geerts, Graziano Lingua, Angela Michelis, Paolo Monti, Andrea Osti, Roberto Franzini Tibaldeo, Giacomo Pezzano, Sergio Racca, Cristina Rebuffo, Marta Sghirinzetti, Davide Sisto, Nicolò Valenzano, Gabriele Vissio, Federico Zamengo

Rivista semestrale di proprietà del CeSPeC, registrata presso il Tribunale di Cuneo,
n. 621, in data 26/3/2010

Citabile come: «Lessico di etica pubblica», 2 (2021). ISSN 2039-2206

Cite this journal as: «Lexicon of public ethics», 2 (2021). ISSN 2039-2206

La rivista pubblica contributi selezionati tramite *referees* e apposite *call for paper*.

The journal publishes contributions selected through referees and special calls for papers.

Per sottoporre il proprio testo e per ogni altra informazione, contattare la redazione all'indirizzo:
redazione.eticapubblica@gmail.com

To submit your text and for any further information, please contact the editorial team at:
redazione.eticapubblica@gmail.com

Fiducia, corruzione, legalità.
Etica pubblica e logiche della convivenza democratica,
a cura di Alberto Pirni e Alessandro Chiessi

Fiducia, corruzione, legalità. Etica pubblica e logiche della convivenza democratica, a cura di Alberto Pirni e Alessandro Chiessi

Indice

INTRODUZIONE - (pp. iii-vii)

ABSTRACTS - (pp. ix-xv)

QUESTIONI

Luigi Alfieri, *Dovere e libertà* - (pp. 1-13)

Roberta Sala, *Doveri del cittadino tra ingiunzioni morali e obblighi politici. Il caso della pandemia da Covid-19* - (pp. 15-26)

Jean-Christophe Merle, *May there be irreparable or unforgivable breaches of trust?* - (pp. 27-44)

Alessandro Pinzani, *Liberté, inégalité, égoïsme. Distrust and lack of solidarity as threats to contemporary democracy* - (pp. 45-58)

Alessandro Chiessi, *Sulla deontologia: dal pluralismo morale a trasparenza e reputazione* - (pp. 59-70)

Marina Lalatta Costerbosa, *La corruzione come patologia sociale* - (pp. 71-82)

Gaetana Morgante, *Corruptissima res publica, plurimae leges: oltre l'approccio repressivo per contrastare la corruzione pubblica* - (pp. 83-95)

Francesco Merloni, *Etica pubblica e doveri di comportamento dei funzionari pubblici* - (pp. 97-107)

Enrico Carloni, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare* - (pp. 109-122)

RECENSIONI

[Alessandro De Cesaris] Roberto Esposito, *Istituzione* - (pp. 123-126)

[Angela Michelis] Charles King, *La riscoperta dell'umanità. Come un gruppo di antropologi ribelli reinventò le idee di razza, sesso e genere nel XX secolo, traduzione italiana di Dario Ferrari e Sarah Malfatti* - (pp. 127-130)

[Stefano Sicardi] Marco Ventura, *Nelle mani di Dio. La super-religione nel mondo che verrà* - (pp. 131-133)

Fiducia, corruzione, legalità. Etica pubblica e logiche della convivenza democratica

Alberto Pirni¹ e Alessandro Chiessi²

I.

L'attuale dibattito pubblico sembra invitare, forse rendere indifferibile il ripensamento della relazione che intercorre tra cittadini e istituzioni. Ciò avviene sia per la pressione mediatica generata da eventi epocali – la pandemia, il generarsi o il perdurare di guerre alle porte dell'Europa, l'impatto delle migrazioni – sia per la più complessa e mutevole attenzione dedicata a quell'insieme di fenomeni che siamo soliti derubricare sotto l'etichetta di “malaffare”. Sembra che a dieci anni dalla promulgazione della legge Severino (190/2012) il focus principale del dibattito pubblico si stia orientando diversamente, che la sensibilità pubblica – pur sempre difficile da constatare – necessiti di essere rinvigorita, che lo “spazzare i corrotti” (così come è detta la legge 3/2019), ossia – non solo, ma anche – l'inasprimento delle pene giudiziarie, abbia, sotto qualche profilo, perso priorità nell'agenda politica nel nostro Paese. È però esattamente in frangenti come questi – ovvero quando il cono d'ombra dell'oblio mediatico o l'affievolirsi della discussione pubblica avanza e tende ad occultare la “normale amministrazione” – che le maglie della cultura della liceità possono iniziare ad allentarsi e lasciare spazio ad una qualche sottile, confusa, ma non per questo meno pericolosa forma di “tolleranza” nei confronti di quelli che appaiono illeciti minimali. Illeciti che certo devono attendere il giudizio di un verdetto per poter essere *giuridicamente* definiti come tali, ma che possono essere riconosciuti sotto questo profilo dal punto di vista *etico* – e forse necessitano di una preventiva o comunque efficace reazione *politica* al loro primo manifestarsi.

È con questa consapevolezza che abbiamo ritenuto opportuno rinnovare l'attenzione alla relazione tra cittadini/cittadine e Pubbliche Amministrazioni, e per questa ragione abbiamo invitato studiosi di ambiti disciplinari differenti a riflettere su antiche e nuove istanze strutturali che la attraversano. Sono qui dunque raccolti i contributi di esperti in grado non solo di problematizzare quella relazione, ma di rendere conto della natura multiforme che la caratterizza. Nel tentativo di dare corpo scientificamente a quella rinnovata attenzione pubblica, si è pertanto inteso co-

¹ E-mail: alberto.pirni@santannapisa.it.

² E-mail: alessandro.chiessi@santannapisa.it.

struire un insieme – confidiamo – virtuosamente interdisciplinare, che aggiornasse il dialogo tra profili filosofici e giuridici.

Certamente, sul piano effettuale, l'ambito giuridico è richiamato non appena siano acclarati illeciti legali o intraprese vie giudiziarie nei confronti di azioni che possono rientrare all'interno di quadri corruttivi; accanto a ciò, però, un contesto particolarmente interessante e al tempo stesso problematico riguarda la sfera dell'etica, ossia quello spazio dell'agire nel quale il riferimento all'universalità della legge lascia il campo all'inevitabile particolarità della scelta individuale o deve confrontarsi con essa. In entrambi gli ambiti, tuttavia, resta ineliminabile il riferimento a concetti quali libertà, dovere, fiducia, trasparenza, responsabilità, ovvero ad un insieme di concetti e valori che fondano e strutturano ogni possibile logica di convivenza democratica. Convivenza che l'immaginario occidentale ha saputo realizzare, non di rado tradire, ma certo, costantemente, reinventare.

II.

È proprio lungo questa linea di confine tra universale e particolare che la riflessione filosofica e l'analisi giuridica esplorano e propongono possibili soluzioni di fronte alle insorgenti istanze problematiche che riguardano gli ambiti richiamati sopra. Ma, intendendo mantenere alta la tensione verso la concretezza, nella sua duplice caratteristica di ideazione ed effettività, accanto agli ambiti giuridici ed etici non poteva non essere chiamato in causa quello politico, perché se sussiste una relazione tra cittadini e istituzioni, quella relazione è garantita dallo Stato inteso come luogo nel quale concetti e valori come libertà, dovere, fiducia, trasparenza e responsabilità sono soggetti ad interpretazione anche politica.

E se, riecheggiando Aristotele, con Stato si può pensare ad una comunità costituita in vista di un bene, è necessario riflettere su quel tipo di bene e su quali possano essere i pericoli che lo mettono a repentaglio o lo tramutano in male. Qui emerge con tutta la sua portata teorica la relazione che intercorre tra pubblico e privato; una relazione che si delinea decisamente più estesa, più evanescente, di quella tra cittadini e istituzioni, ma non per questo meno concreta e pervasiva per la quotidiana interazione civile che si svolge all'interno di ogni immaginabile logica democratica.

Con la consapevolezza che il bene dello Stato si realizza con una buona amministrazione e che la corruzione si delinea come un male che si muove e si insinua nelle relazioni interpersonali, servendosi dei ruoli rivestiti sia in ambito pubblico, sia in ambito privato, questo numero monografico intende offrire una panoramica teorica che giunga alla definizione di (e perciò metta a disposizione) paradigmi adeguati per contribuire al contrasto teorico di quanto siamo purtroppo soliti rubricare sotto l'etichetta di "malaffare" e alla realizzazione di un'ancora più efficace "buona amministrazione".

Per questa ragione i saggi possono essere idealmente suddivisi in due partizioni principali (una filosofica e una giuridica), nonostante l'interdisciplinarietà dei contributi renda oggettivamente difficoltosa – né, crediamo, auspicabile – una rigida linea di confine tra le medesime. Si tratta di partizioni che, volendo ulteriormente precisare, possono a loro volta essere ripartite in due. Un primo ambito filosofico, qui rappresentato, delinea un approccio più eminentemente teoretico, incentrato sulla disamina di concetti fondativi rispetto al tema, un secondo più eminentemente pratico, invece, è focalizzato sulla possibile ricaduta di quegli stessi concetti. Una ricaduta che rinvia a quel contesto relazionale che si intende necessariamente coinvolto nella logica della convivenza democratica e nei diversi ruoli sociali che ognuno di noi è e può essere chiamato a rivestire in essa, con gli eventuali problemi legati alla corruzione. Similmente, l'ambito giuridico può essere suddiviso in due sezioni: una prima più prettamente legata alla disamina critica del corpus legislativo finalizzato alla lotta alla corruzione – principalmente sotto l'angolo visuale della sua prevenzione – ed un altro che prende spunto da ciò per stimolare una riflessione sugli strumenti messi a disposizione dalle cosiddette *soft laws*, ovvero, più specificatamente, dal ruolo che i codici di comportamento dei funzionari pubblici svolgono per la concreta realizzazione della buona amministrazione.

III.

Volendo ripercorrere più analiticamente il quadro complessivo ora evocato, il saggio in apertura di Luigi Alfieri fissa i punti di riferimento per comprendere sia la dimensione teorico-concettuale di concetti quali libertà e dovere, sia i loro risvolti legati alla dimensione pratica. Libertà e dovere si prospettano in una reciproca relazione di necessità che, pur storicamente condizionata o anche, per alcuni tratti, teoreticamente aporetica, non impedisce una loro possibile “cristallizzazione”, che porti poi ad una stabilizzazione dei doveri, da intendere come orizzonte di civiltà e cifra di ogni possibile convivenza tra esseri umani. Roberta Sala, prendendo spunto dalla contingenza generata dal contesto pandemico venutosi a delineare negli ultimi anni, propone una riflessione sul concetto di dovere e di come questo comporti per i cittadini che convivono nelle democrazie liberali alcuni (nuovi o rinnovati) obblighi di reciprocità, che non sminuiscono il principio di libertà individuale, ma che indubbiamente configurano orizzonti di responsabilità – individuale e collettiva – di chiaro e innovativo profilo.

Proseguendo nel percorso, il saggio di Jean-Christophe Merle analizza i risvolti della fiducia e le possibili risposte emozionali che occorrono in occasione di incrinature o lacerazioni nelle relazioni interpersonali. Incrinature che possono caratterizzare una sfiducia accompagnata da rabbia, oppure da una resistenza nel momento in cui è necessario compiere una scelta. Si tratta di linee problematiche che connotano le dinamiche interpersonali che è bene conoscere, per poter intervenire a livello sociale e, certamente, sistemico su effetti potenzialmente conflittuali. Posto

sulla stessa scia tematica, il saggio di Alessandro Pinzani considera i modelli interpretativi che cercano di illustrare le radici della sfiducia nelle istituzioni democratiche e – combinando paradigmi filosofici e sociologici, ma richiamando anche le posizioni hegeliane della *Filosofia del diritto* – propone una possibile soluzione che scaturisce dalla dialettica tra le istanze individuali e quelle più tipiche dell’articolazione di una comunità politica.

Se libertà, dovere e fiducia sono valori di riferimento per ogni contesto relazionale democratico (insieme, almeno a quello di uguaglianza), permane dal punto di vista pratico una chiara irriducibilità circa il loro contenuto, che costituisce la stessa condizione di possibilità del pluralismo morale. Muovendo da questa constatazione, il saggio di Alessandro Chiessi mostra come la trasparenza nell’operato delle Pubbliche Amministrazioni possa mitigare i problemi connaturati ad un pluralismo morale radicale. La trasparenza potrebbe quindi polarizzare il significato e il contenuto di alcuni valori condivisi e condivisibili tra i cittadini, da intendersi come destinatari o promotori dei servizi della Pubblica Amministrazione.

Come si è ormai reso evidente, il punto centrale qui affrontato, non solo nell’organizzazione dei contenuti, ma anche in prospettiva teorica, è il fenomeno della corruzione. Si tratta di uno snodo concettuale che, idealmente sancisce anche il passaggio dall’analisi filosofica a quella giuridica³. Di questo compito si incarica innanzitutto il saggio di Marina Lalatta Costerbosa, la cui indagine filosofico-giuridica propone una definizione di corruzione come patologia politica che si manifesta attraverso una natura intrinsecamente paradossale. Si tratta di una natura che però mostra tutta la sua pericolosità per le società democratiche complesse – come quella europea ed italiana – soprattutto per quel che riguarda la tenuta del sistema normativo, perché nel momento stesso in cui si antepone il vantaggio personale si reca danno a quello collettivo.

Da una prospettiva giuridico-penalistica, il saggio di Gaetana Morgante analizza le prospettive alternative messe a disposizione da un approccio repressivo nei confronti della corruzione e le opportunità offerte da una prevenzione attiva. Orientamento quest’ultimo volto ad anticipare gli strumenti messi a disposizione dal diritto penale, il quale per sua natura interviene successivamente al compimento di un’azione corruttiva, ma che può efficacemente contribuire, a monte, a ideare e a costruire le condizioni per un “contesto” sfavorevole alla realizzazione del reato di corruzione.

Sempre in ambito giuridico, Francesco Merloni presenta una prospettiva che, facendo riferimento al diritto amministrativo, intende rinnovare il discorso relativo ai doveri del funzionario pubblico nella loro fondatezza non solo giuridica, ma anche morale: doveri che sono desumibili da strumenti di *soft law* quali i codici etici e i codici di comportamento. In questo ampio e complesso contesto definitorio sorge

³ In merito, sia qui consentito il rinvio a F. Merloni, A. Pirni, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Pref. di R. Cantone, Roma, Donzelli 2021, spec. cap. II, “Corruzione” e cap. IX, “Anticorruzione”.

inoltre, in tutta la sua problematicità, la questione del conflitto di interessi all'interno della Pubblica Amministrazione: si tratta di un nodo cruciale che, se non adeguatamente gestito, può diventare il prodromo di una pervasiva serie di fenomeni corruttivi. Proseguendo idealmente sulla medesima linea, è proprio sul ruolo dei codici di comportamento dei funzionari pubblici che si focalizza il saggio di Enrico Carloni, il quale indaga le potenzialità ancora inesplorate dei doveri, coniugandoli con la possibilità (e utilità) di redigere un "decalogo" del buon funzionario pubblico.

Si affida quindi al lettore di queste pagine il compito di ripercorrere unitariamente le porzioni di un discorso che qui è ricostruito necessariamente per sommi capi. In altri termini, il percorso così raccolto può esprimere una sua pregnanza non solo teorica, ma anche pratica, all'interno del dibattito pubblico se questo è in grado di lambire le riforme che la Pubblica Amministrazione si trova ad attuare. Riforme connaturate ai compiti che, nel nostro Paese, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si accinge ad affidare alla distribuzione, attuazione e verifica degli ingenti finanziamenti messi a disposizione per i soggetti pubblici e privati. In questo quadro, le parole evocate dal titolo – *fiducia, corruzione e legalità* – trovano la loro più compiuta e correlata qualificazione. La fiducia che, pensata nelle sue espressioni intersoggettive e sistemiche, rimane un termine imprescindibile del lessico politico democratico. La corruzione che, profilandosi come patologia diafana, necessita di una cura da somministrare non solo *ex post*, ma anche *ex ante*. Una cura che si serve degli strumenti messi a disposizione da un'etica che, interessata ad indagare le prerogative pubbliche (culturali e politiche), viene poi a tradursi in norma giuridica e da un diritto che continua ad innovarsi pensando alle proprie fondazioni etiche. La legalità è allora – e rimane – il punto di riferimento affinché non venga mai meno la fiducia nelle relazioni tra i cittadini e, in un senso più lato, si presenta non solo come farmaco, ovvero eccipiente curativo delle diverse patologie relazionali, ma anche come espressione di uno "stile di vita" sano, volto a configurare, appunto, un *ethos*, un'abitudine alla prevenzione di quell'insieme di pratiche, più o meno percepibili – ma certo rilevanti – che minano alle sue fondamenta ogni logica di convivenza democratica.

Abstracts

Luigi Alfieri, *Dovere e libertà | Duty and Freedom*

Italiano

Il saggio propone una versione “moderata” del relativismo etico, in quanto *relazionalità* del dovere e della libertà, sia nel senso che dovere e libertà sono, ciascuno di essi, interni a una relazione, sia nel senso che sono in relazione necessaria tra di loro. Tale relazionalità è storicamente mutevole, e ciò esclude in radice la possibilità di configurare valori etici assoluti, ma tale mutevolezza non è arbitraria e capricciosa e non esclude la possibilità di individuare un senso “relativamente assoluto” del divenire storico e una stabilità storica dei valori come orizzonti di civiltà.

English

This essay proposes a “moderate” version of ethical relativism, as *relationality* of duty and freedom, both in the sense that duty and freedom are, each of them, internal to a relationship, and in the sense that they are in a necessary relationship between them. This relationality is historically changeable, and this radically excludes the possibility of absolute ethical values, but the mutability of values is not arbitrary and volatile and does not exclude a “relatively absolute” sense of the historical becoming and the historical stability of values as horizons of civilization.

Roberta Sala, *Doveri del cittadino tra ingiunzioni morali e obblighi politici. Il caso della pandemia da Covid-19 | Citizen's duties between moral injunctions and political obligations. The Covid-19 pandemic case*

Italiano

Nel presente contributo cercherò di discutere degli obblighi che l'essere cittadini di democrazie liberali comporta. Il principio di reciprocità sta alla base dei doveri di cittadinanza. Questi sono stati ribaditi durante il periodo pandemico, specie a fronte della reiterata rivendicazione dei diritti individuali che le restrizioni imposte ai cittadini avrebbero – secondo varie voci – messo a repentaglio, quando non espressamente calpestato. La tesi qui sostenuta è che le restrizioni, dal *lockdown* ai vincoli di accesso a luoghi e attività per i non vaccinati, non abbiano comportato primariamente la violazione di tali diritti ma, al contrario, una loro maggior tutela, specie nei soggetti più vulnerabili. Il contributo è articolato come segue: 1) breve rimando all'idea dei doveri di cittadinanza in un'ottica democratico-liberale; 2) controversia sulle restrizioni in tempo di pandemia; 3) *green pass* e obbligo vaccinale; 4) conclusione.

English

In this contribution, I will try to discuss the obligations that being a citizen of liberal democracies entails. The principle of reciprocity underlies the duties of citizenship. These have been reaffirmed during the pandemic, especially in the face of the repeated assertion of individual rights that the restrictions imposed on citizens would have jeopardized, if not explicitly denied. The thesis here is that the restrictions, from lockdowns to restrictions on access to places and activities for the unvaccinated people, did not primarily result in the violation of these rights but, on the contrary, in their greater protection, especially in the most vulnerable. The contribution is articulated as follows: 1) a recall of the idea of citizenship in a liberal democracy; 2) controversy over restrictions in times of pandemic; 3) green pass and vaccination obligation; 4) conclusion.

Jean-Christophe Merle, *May there be irreparable or unforgivable breaches of trust?***Italiano**

Le lacerazioni della fiducia provocano diverse reazioni emotive, che vanno dalla rabbia alla resistenza, fino ad arrivare ad azioni violente. Tuttavia, nonostante queste reazioni e questa rabbia, si può continuare a cooperare con persone di cui non si nutre fiducia, o addirittura si diffida e che probabilmente non si perdona. Si può essere tentati di supporre che la persistenza della rabbia e la ripresa della cooperazione siano incompatibili e di concludere da questa supposizione che la continua cooperazione sia ipocrita o irrazionale. Entrambe le conclusioni sono fallaci. Emozioni, decisioni e razionalità sono tre sistemi separati. Il primo compito di questo articolo è (i) dissipare le confusioni concettuali tra cooperazione continuata, ripristino della fiducia, riconciliazione e perdono dopo la lacerazione della fiducia sulla base di un'analisi concettuale. Sostiene inoltre che (ii), al di là delle lacerazioni della fiducia, è possibile una riparazione, quali condizioni sussistono secondo il tipo di lacerazione e (iii) che non bisogna confondere il superamento del risentimento e della rabbia con la loro soppressione. Sostiene poi (iv) che non c'è nulla di fondamentalmente imperdonabile. Indaga sull'origine della tesi errata secondo la quale alcuni misfatti sono fondamentalmente imperdonabili. (v) Una ragione di questa convinzione consiste nell'assegnare alla vittima – anziché alle norme etiche – il ruolo chiave nel processo di perdono. (vi) Tenta di confutare gli argomenti a favore di questa convinzione e infine (vii) di individuare l'interesse alla base dell'affermazione dell'esistenza di misfatti fondamentalmente imperdonabili.

English

Breaches of trust cause diverse emotional reactions, ranging from anger to resistance, and even to violent actions. Yet, despite these reactions and this anger, one may keep cooperating with persons whom one no longer trusts, or even distrusts, and whom one likely does not forgive. One may be tempted to assume that continuance of anger and resumed cooperation are incompatible, and to conclude from this assumption that one's continued cooperation is either hypocritical or irrational. Both conclusions are fallacies. Emotions, decisions, and rationality are three separate issues. The first task of this paper is (i) to dispel conceptual confusions between continued cooperation, resumed trust, reconciliation, and forgiveness after breaches of trust on the basis of a conceptual analysis. It argues (ii) that whether a breach of trust is repairable and, whenever it is, under what conditions depends on the kinds of breaches of trust, and (iii) that one should not confuse overcoming resentment and anger with suppressing them. It then argues (iv) that there is nothing fundamentally unforgivable. It enquires into the source of the erroneous thesis according to which some misdeeds are fundamentally unforgivable. (v) A reason for this belief consists in assigning the victim – instead of ethical norms – the key role in the process of forgiveness. (vi) It attempts to refute arguments in favor of this belief, and finally (vii) to locate the interest underlying the assertion of the existence of misdeeds that were fundamentally unforgivable.

Alessandro Pinzani, *Liberté, inégalité, égoïsme. Distrust and lack of solidarity as threats to contemporary democracy*

Italiano

La perdita di fiducia nelle istituzioni politiche in generale e in quelle democratiche in particolare è da tempo oggetto di studio. Le teorie che cercano di spiegare questo fenomeno possono essere suddivise in due grandi categorie, a seconda della prospettiva adottata: possono essere storiche o sistemiche. L'articolo esamina brevemente questi due approcci prima di proporre una strategia esplicativa che cerca di combinarli e, allo stesso tempo, di unire filosofia e sociologia. Nel farlo, si farà riferimento alla *Filosofia del diritto* di Hegel e alla concezione della relazione tra individuo e comunità politica difesa dal filosofo tedesco.

English

The loss of trust in political institutions in general and in democratic institutions in particular has long been an object of study. Theories that seek to explain this phenomenon can be divided into two broad categories, depending on the perspective they take: historical or systemic. The paper briefly examines these two approaches before proposing an explanatory strategy that seeks to combine them and, at the same time, to combine philosophy and sociology. In doing so, it will recur to Hegel's *Philosophy of Right* and to the conception of the relation between individual and political community defended by the German philosopher.

Alessandro Chiessi, *Sulla deontologia: dal pluralismo morale alla trasparenza e la reputazione* | *About Deontology: from Moral Pluralism to Transparency and Reputation*

Italiano

Il saggio analizza la condizione del pluralismo morale per cercare di individuare possibili ideali e valori che possano essere assunti come punto di partenza per azioni che si muovono sulla linea di confine tra pubblico e privato. Con riferimento alle principali teorie morali contemporanee che cercano di ovviare ai limiti del pluralismo morale, l'analisi propone una problematizzazione degli ideali di libertà e uguaglianza in riferimento al conflitto di interessi come delineato dalla legge 190/2012 e il "set" valoriale desumibile dal d.P.R. 62/2013. Questo confronto mostra come la trasparenza possa essere assunta come cornice concettuale e condizione operativa dove le azioni degli individui possono essere esercitate a favore dell'interesse generale. Interesse che, se attuato e tutelato, risulta nella buona reputazione di chi agisce e delle amministrazioni pubbliche.

English

The paper analyzes the condition of moral pluralism, trying to distinguish possible ideals and values that can be taken as a starting point for actions moving on the borderline between the public and the private sphere. By referring to the main contemporary moral theories that seek to remedy the limits of moral pluralism, the analysis proposes a problematization of the ideals of freedom and equality with reference to the conflict of interests as outlined by Law 190/2012 and to the value "set" derived from Italian Presidential Decree 62/2013. This assessment shows how transparency can be considered a conceptual framework and operational condition where the actions of individuals can be exercised in favor of the general interest. Interest that, if realized and protected, can lead to good reputation for those who act and for the public administrations.

Marina Lalatta Costerbosa, *La corruzione come patologia sociale* | *Corruption as Social Pathology*

Italiano

Il saggio intende offrire una definizione di corruzione come patologia politica e sociale, attraverso l'analisi delle sue dinamiche interne di funzionamento e del paradosso sul quale si regge. Esso propone inoltre una ricostruzione dei profili di pericolosità, connessi alla sua diffusione e alla sua radicalizzazione, per la tenuta del sistema normativo di società democratiche complesse.

English

The essay intends to offer a definition of corruption as a political and social pathology through the analysis of its internal dynamics of functioning and of the paradox on which the corruption is based. Moreover, it reconstructs the risks of its diffusion from the point of view of the stability and even the survival of the system of norms of complex democratic societies.

Gaetana Morgante, *Corruptissima res publica, plurimae leges: oltre l'approccio repressivo per contrastare la corruzione pubblica* | *Corruptissima res publica, plurimae leges: beyond the Repressive Approach to oppose Public Corruption*

Italiano

Il contributo si concentra sul binomio tra il tradizionale approccio repressivo alla lotta alla corruzione e la nuova frontiera della prevenzione attiva del fenomeno criminale. L'esperienza domestica, europea ed internazionale hanno dimostrato che una politica criminale meramente repressiva non consente di intervenire efficacemente sulle cause profonde della criminalità del malaffare. L'aumento indiscriminato della risposta punitiva attraverso sempre più elevate pene edittali, rigide misure di prevenzione ed esecuzione non può risultare utile al contrasto di un fenomeno ampiamente caratterizzato da un'amplissima cifra oscura. Piuttosto, parrebbe opportuno sondare percorsi alternativi ove il diritto penale si apra a paradigmi e categorie proiettate verso la prevenzione del reato e lo stimolo all'impegno attivo del reo nell'affermazione *ante delictum* o nel ripristino *post delictum* dei valori di legalità, trasparenza, fedeltà e fiducia offesi dal fatto corruttivo.

English

The paper analyses the combination of the traditional repressive approach to the fight against corruption and the new frontier of active prevention of this criminal phenomenon. Domestic, European and international experience showed that a merely repressive criminal policy does not allow to effectively address the root causes of bribery. The indiscriminate increase of the punitive response through higher penalties, rigid measures of prevention and enforcement cannot be useful in combating a phenomenon that is mainly characterized by a very large dark shade. Rather, it would seem opportune to find out alternative paths where the criminal law opens to paradigms and categories oriented towards the prevention of the crime and the stimulus to the active commitment of the offender in *ante delictum* affirmation or in *post delictum* restoration of values like legality, transparency, loyalty and trust offended by the corruption.

Francesco Merloni, *Etica pubblica e doveri di comportamento dei funzionari pubblici* | *Public Ethics and Public Officials' Duties of conduct*

Italiano

Dalla nozione di etica pubblica, intesa come complesso di regole, morali e giuridiche, sui comportamenti dei funzionari pubblici e delle pubbliche amministrazioni, volte a garantire l'imparzialità delle istituzioni pubbliche, si passa considerare gli strumenti posti dall'ordinamento giuridico per prevenire il conflitto tra gli interessi privati in giuoco e l'interesse pubblico curato dall'amministrazione. Particolare attenzione è dedicata ai doveri di comportamento dei funzionari pubblici, tra doveri a rilevanza giuridica (raccolti in codici di comportamento), assistiti da sanzioni disciplinari, e doveri solo etico-morali stabiliti dai singoli ovvero da formazioni sociali (i gruppi professionali) di appartenenza, spesso raccolti in codici etici.

English

Starting from the idea of public ethics, the complex of rules, ethical e juridical, adopted in order to assure the impartial behavior of civil servants and of the public administration as an organization, the essay focalizes on the principal juridical instruments utilized to prevent conflicts of interest. Specific attention is dedicated to the imposition, via law or moral suasion, of specific duties on civil servants: the role of codes of conduct.

Enrico Carloni, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare* | *Codes of Conduct and Disciplinary Responsibility*

Italiano

A dieci anni dalla riforma “anticorruzione”, che ne ha rilanciato il valore, il tema dei “codici di comportamento” non perde attualità e continua a presentare versanti inesplorati e potenzialità inesprese. È ora in particolare la nuova stagione di codici, che le amministrazioni stanno sviluppando in attuazione delle nuove Linee guida dell’ANAC, del 2020, a suggerire di approfondire alcune questioni rilevanti per l’efficace e innovativo sviluppo di “doveri” dei dipendenti pubblici: il ruolo e la funzione dei codici decentrati, la ratio di fondo dello strumento, la valenza disciplinare dei codici di comportamento, in ultima istanza la stessa possibilità (e utilità) di redigere un “decalogo” del buon funzionario pubblico.

English

Ten years after the “anti-corruption” reform, that provides for them, the issue of “codes of conduct” does not lose its relevance and continues to present unexplored aspects and unexpressed potential. The new season of codes, which the administrations are developing in implementation of the new ANAC Guidelines, of 2020, is now in particular, to suggest to investigate some relevant issues for the effective and innovative development of “duties” of public employees: the role and function of decentralized codes, the underlying rationale of the instrument, the disciplinary value of the codes of conduct, ultimately the very possibility (and usefulness) of drawing up a “decatalogue” for a good public official.

Dovere e libertà¹

Luigi Alfieri²

Abstract

Il saggio propone una versione “moderata” del relativismo etico, in quanto *relazionalità* del dovere e della libertà, sia nel senso che dovere e libertà sono, ciascuno di essi, interni a una relazione, sia nel senso che sono in relazione necessaria tra di loro. Tale relazionalità è storicamente mutevole, e ciò esclude in radice la possibilità di configurare valori etici assoluti, ma tale mutevolezza non è arbitraria e capricciosa e non esclude la possibilità di individuare un senso “relativamente assoluto” del divenire storico e una stabilità storica dei valori come orizzonti di civiltà.

Parole chiave: relazionalità, appartenenza, dovere come debito, libertà come cambiamento, storicità dell'etica.

This essay proposes a “moderate” version of ethical relativism, as *relationality* of duty and freedom, both in the sense that duty and freedom are, each of them, internal to a relationship, and in the sense that they are in a necessary relationship between them. This relationality is historically changeable, and this radically excludes the possibility of absolute ethical values, but the mutability of values is not arbitrary and volatile and does not exclude a “relatively absolute” sense of the historical becoming and the historical stability of values as horizons of civilization.

Keywords: Relationality, Belongingness, Duty like Debt, Freedom like Change, Historicity of Ethic.

1. Intento di questo lavoro è una riflessione teoretica (non storico-ricostruttiva) sul dovere nel suo rapporto con la libertà, in un’ottica non kantiana. Nel senso che il concetto di dovere non si ritiene costruibile *a priori*, sulla base di una visione trascendentale del soggetto, ma solo *a posteriori*, in rapporto a una relazione intersoggettiva senza la quale risulterebbe privo di senso. Le diverse modalità e i diversi gradi di

¹ Saggio ricevuto in data 07/03/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: luigi.alfieri@uniurb.it.

intensità della relazione danno luogo a diverse forme e gradi del dovere e a diverse modulazioni del suo rapporto con la libertà.

2. Due sono le questioni preliminari da trattare. Se si sostiene che il dovere sia relazionale, e perciò verso altri, ne discende l'assenza di doveri verso sé stessi. Inoltre, se si sostiene che il dovere ha un rapporto positivo con la libertà, e quindi ne è una declinazione e non un'antitesi, bisognerà appunto fornire argomenti contro la posizione, di apparente buon senso, che vedrebbe il dovere come mancanza o limitazione di libertà.

3. Riguardo al primo punto, il dovere è qualcosa che si deve. Implica quindi un soggetto debitore nei confronti di qualcuno che ha titolo per avanzare pretese, oppure le cui esigenze vengono comunque assunte come obbligatorie anche indipendentemente da un vero e proprio titolo a pretendere. Un dovere assoluto, irrelato, non riferito a qualcosa o qualcuno cui si deve, sarebbe privo di senso, appunto come lo sarebbe essere debitori, e perciò contemporaneamente creditori, di sé stessi. Un soggetto irrelato può volere qualsiasi cosa possa essere ottenuta senza il concorso di altri, e questa (assai impropriamente, come vedremo) potrebbe essere chiamata libertà. Non può esistere però una forma irrelata di dovere. La volontà libera di un soggetto irrelato non potrebbe imporre a questo stesso soggetto alcun dovere verso di sé, neppure quello di continuare a volere. È chiaro che una volontà capricciosa e incoerente non conseguirà alcun risultato, ma nella libertà di volere del soggetto è insito il poter non volere più o l'essere poco interessati alla conseguibilità del risultato, e non si vede perché una volontà libera e irrelata non dovrebbe poter essere capricciosa, incoerente e inefficace. Il mancato conseguimento di un risultato non perseguito con coerenza non sarebbe inadempienza verso nessuno e l'insuccesso potrebbe essere un danno ma non una sanzione. Il volere non obbliga a sé stesso, non è mai propriamente regola.

Certamente, chiunque voglia costruire un progetto di azione coerente e suscettibile di avere successo sceglierà delle modalità di azione efficaci e conformi a regole di esperienza, di buon senso, di fattibilità tecnica. Potrà proporsi di seguirle con scrupolo e sentirsi frustrato se non ci riesce, ma sarebbe insensato definire questa frustrazione in termini di violazione di un dovere. E se di violazione di un dovere vogliamo parlare, non sarà verso sé stessi, ma verso aspetti relazionali del proprio essere, e quindi in definitiva verso altri soggetti, determinati o indeterminati, con cui si è o si potrebbe entrare in relazione. Se compio qualcosa di inadeguato a ciò che sono e ne ricavo insoddisfazione, vergogna, senso di colpa, paura, non è perché ciò mette in questione me stesso in rapporto a me, ma perché mette in questione me stesso in rapporto ad altri, reali o potenziali. Se compio qualcosa che avverto come disonorevole e di cui mi vergogno non è perché ho violato un dovere verso di me, ma perché ho violato i miei obblighi verso la mia cerchia di appartenenza sociale, appartenenza che mi impone un certo stile di vita, determinati criteri di azione, valori di riferimento. Posso vergognarmi o temere solo riguardo a ciò che sarebbe ver-

gognoso o temibile agli occhi di altri, e mi vergogno o temo perché altri sanno ciò che ho fatto, o potrebbero venire a saperlo, e da loro sono o sarei ritenuto inadempiente nei loro confronti. Se compio qualcosa che sarebbe disonorevole agli occhi dei miei pari, è verso i miei pari che ho violato un dovere, anche se i miei pari ancora non lo sanno e potrebbero non saperlo mai. Se ciò che ho fatto non è degno di un buon padre di famiglia, ho violato un dovere verso la famiglia. Se mi sono comportato in maniera inappropriata verso la mia professione, ho violato un dovere verso la cerchia di professionisti cui appartengo. E se penso che ci sia un Dio che conosce tutte le mie azioni e i miei pensieri, è verso di lui e non verso di me che manco se indulgo ad azioni o pensieri non appropriati a questa forma suprema di relazionalità.

Tutte queste violazioni mi fanno sentire inadeguato a una relazione, che dunque presuppongo come criterio di valutazione del mio agire. La sanzione principale che potrei subire, non di rado l'unica sanzione, è appunto la perdita della relazione.

Del resto – e questo punto qui può essere solo accennato – non posso neppure pensare a me stesso se non in rapporto a ciò che sono con altri e per altri. Se non fossi con altri e per altri, non saprei neppure di essere, non avrei un linguaggio per dirmi a me stesso. E in definitiva, se non esistono doveri verso di sé, è precisamente perché non esiste un vissuto che non sia relazionale, anche nella più stretta intimità, anche nella dimensione dell'inconscio.

4. Riguardo al secondo punto, l'apparente antitesi di senso comune tra dovere e libertà, il legame con quanto si è appena detto è strettissimo. Se volessimo considerare libero solo quell'atto che non è vincolato da nulla e dunque non è dovuto, allora dovremmo necessariamente pensare a un atto non relazionale. In questo senso, solo se si è soli con sé stessi si è liberi, proprio perché non si hanno doveri verso di sé. Ma a rigore, non si è mai veramente soli con sé stessi. La solitudine stessa può essere percepita come tale solo nel ricordo di relazioni passate e nell'avvertire l'assenza – o piuttosto la debolezza – di relazioni presenti. È memoria o nostalgia o speranza di relazione, è relazione nella modalità dell'assenza. E dunque non possiamo ritenerla la dimensione specifica della libertà. Non si ha libertà nell'assenza di altri verso cui o con cui essere liberi, per la fondamentale ragione che non si è mai propriamente nell'assenza di altri. Come non c'è dovere verso di sé, non c'è neanche libertà che non sia condivisa. La rappresentazione di una volontà non vincolata, di cui pure più sopra ci siamo serviti, è una pura astrazione.

Restano due possibilità: che ci sia dovere (verso altri) ma non ci sia *mai* libertà, oppure che la libertà si dia nel dovere o col dovere. In altri termini, o la libertà non esiste perché si è sempre in relazione con altri, oppure la libertà consiste nell'essere in relazione con altri, o meglio in talune modalità di questo essere in relazione.

5. Non è evidentemente il caso di affrontare qui la questione metafisica della libertà del volere umano, della possibilità di un *arbitrium indifferentiae*. Tale questione non è rilevante ai fini del chiarimento concettuale che qui si sta tentando. Possiamo am-

mettere o non ammettere l'esistenza della libertà in quanto capacità di produrre un inizio assoluto, un agire non condizionato, in definitiva un effetto senza causa. È difficile pensare una simile libertà se non come prerogativa divina, trattandosi evidentemente di una manifestazione di onnipotenza, di un vero e proprio atto di creazione. Ma questo livello del discorso è astratto, anzi irrealista, perché tenta di pensare un soggetto non in relazione, e questo non sarebbe pensabile, a rigore, neppure di Dio. Reale è il soggetto in relazione, e questo evidentemente è condizionato appunto dalla relazione, e quindi impensabile come *assolutamente* libero, ma non per questo impensabile come libero. Fino a che punto nella relazione ci sia libertà, dipende dalla qualità della relazione, così come dalla qualità della relazione dipende fino a che punto ci sia dovere. Il rapporto tra i due termini è direttamente – e non inversamente – proporzionale. Al crescere della libertà cresce il dovere, e senza libertà non si può parlare di dovere.

6. Immaginiamo una relazione priva di libertà, o in cui la libertà sia al grado minimo. Più precisamente, cerchiamo di prospettare, come in una sorta di esperimento mentale, una relazione in cui la libertà stessa non sia relazionale, cioè non sia condivisa. Potrebbe essere quella tra servo e padrone. Il padrone appare libero (assumiamolo per il momento come tale) nei confronti del servo: è cosa sua, può farne quello che vuole. Diciamo la stessa cosa se affermiamo che il padrone non ha doveri verso il servo. Il che non significa che il comportamento del padrone verso il servo non abbia numerose possibili varianti e che non sia suscettibile di valutazione etica. Un padrone potrà essere generoso o crudele, ragionevole o insensibile, ma non sarà il servo a valutarne il comportamento, o se lo farà questa valutazione sarà perfettamente irrilevante, perché il servo non ha comunque rivendicazioni da fare, diritti da vantare, limiti da far valere nei confronti del padrone. Sarà il complesso delle relazioni sociali del padrone a produrre una valutazione, che non sarà affatto ovvia e univoca. Agli occhi degli altri padroni, il comportamento di chi tratta bene il proprio servo potrebbe apparire una deplorabile debolezza, e soltanto in un contesto storico-sociale in cui la conformità a giustizia della schiavitù cominci ad apparire dubbia potrebbe apparire “buono” il comportamento del padrone generoso, perché è un comportamento che alleggerisce il problema. In tutti i casi, l'essere buono o no del padrone non si configura come un dovere verso il servo, ma semmai come un dovere verso il contesto sociale, verso i pari del padrone. Nei loro confronti sussiste l'obbligo di conformarsi a uno schema medio di “buon” comportamento in quanto padrone, che potrebbe secondo i casi sostanzarsi in un apprezzamento della durezza o in un apprezzamento della mitezza.

Da parte sua, il servo non ha evidentemente, per definizione, libertà verso il padrone. È vero che la condizione del servo è assai più complessa di quanto non appaia a prima vista: il servo non è un oggetto passivo, non è una semplice cosa da muovere a piacere, ma ha un suo spazio che può in qualche modo gestire. Può rendersi utile, può farsi addirittura amare, potrebbe persino riuscire a farsi temere, e da tutto ciò ricavare dei vantaggi. Ma sono vantaggi precari, perché la volontà del pa-

drone può in qualsiasi momento revocarli senza che lo schiavo possa opporsi. Potremmo dire che lo schiavo ha uno spazio di manovra che, se è abile, può ampliare, ma che non è comunque uno spazio di libertà. E non lo è precisamente perché lo schiavo non può rivendicarlo come proprio, non può vantarlo come diritto, non può far valere un dovere del padrone verso di esso. Lo schiavo non è libero esattamente perché il padrone non ha doveri. Lo schiavo non è libero perché non ha diritti che il padrone *debba* riconoscere. Non è libero perché non ha crediti verso il padrone, il quale non ha debiti verso di lui.

Non si potrebbe però affermare che lo schiavo non sia libero perché ha *doveri* verso il padrone. Gli appartiene, ne dipende, ma appartenenza e dipendenza non presentano quel margine di autonomia che consentirebbe di soppesarle e di valutarle come dovute. Il servo non ha il dovere di darsi al padrone perché non ha la scelta se darsi o no, è già da sempre – da quando è schiavo – proprietà del padrone. Se dicessimo che ha il dovere di essere un buono schiavo, gli attribuiremmo contraddittoriamente uno spazio di libertà, gli chiederemmo per così dire una libera adesione alla sua condizione di schiavo. Certamente lo schiavo è soggetto a regole, ma non è soggetto a doveri. Le regole che il padrone gli impone sono semplicemente le condizioni d'uso che ha scelto per lui, i modi in cui ha deliberato di utilizzarlo. Sono regole tecniche, non regole etiche, e lo schiavo che non le rispetti non sarebbe un soggetto inadempiente, sarebbe un meccanismo che non funziona. Un meccanismo che non funziona non deve spiare colpe: deve essere aggiustato – la “punizione” dello schiavo è un modo per aggiustarlo, eliminando l'attrito interno della disobbedienza – oppure rivenduto ad altri che ritengano di poterlo utilizzare nonostante i difetti, oppure, semplicemente, buttato via. Neanche uccidere lo schiavo è propriamente un punirlo, è un modo di trattare un meccanismo inutile. Lo schiavo non deve sé stesso al padrone, esattamente come nulla deve al proprietario un meccanismo che funzioni più o meno bene. Non c'è dovere, c'è semplicemente proprietà. Dunque, il padrone ha tutta la libertà (si direbbe), e nessun dovere, e pure lo schiavo non ha nessun dovere, però non ha nessuna libertà.

Tuttavia questo è vero solo a un livello superficiale. Se analizziamo meglio la “libertà” del padrone, la vedremo dissolversi e trasformarsi in qualcos'altro, cioè in *potere*. Certamente il padrone è libero, nel senso che non è schiavo, ma non è libero verso lo schiavo, in rapporto con lui. Non si è liberi verso un oggetto: semplicemente, lo si possiede e lo si usa. La libertà implicherebbe l'incontro e la possibilità di scelte diverse riguardo alla gestione dell'incontro. Richiederebbe l'assunzione dell'altro come altro. In termini più classici, il riconoscimento. Ma se ho a che fare con una cosa, e la cosa è mia, c'è solo proprietà, e quindi il potere di determinare arbitrariamente le condizioni d'uso della cosa propria. Vi rientra certamente anche il potere di distruggere la cosa, senza che la cosa stessa, essendo cosa, possa lamentarsene.

Dunque, il padrone ha potere, non ha dovere, ma non ha neppure libertà. Lo schiavo non ha potere, ma ugualmente non ha dovere, e ugualmente non ha libertà.

Non solo il dovere è al suo grado zero nel rapporto tra schiavo e padrone, ma è al suo grado zero, e da entrambe le parti, pure la libertà.

Certo, il padrone è pur sempre un uomo e anche lo schiavo, per quanto la sua umanità sia negata, priva di riconoscimento, è pur sempre un uomo, e l'umanità di entrambi introdurrà una complicazione imprevedibile nel rapporto. Non è una struttura asettica, retta solo da meccanismi giuridico-economici. È una struttura profondamente “infettata” dall'emotività. Potranno esserci odio, paura, crudeltà compiaciuta e superba, desiderio, pietà. Potrà insinuarsi nel rapporto l'amicizia. Potrà, addirittura, profondamente alterarlo l'amore. Alla fine, proprio questo autorizza a considerare “oggettivamente” ingiusta la schiavitù: la dimensione umana del rapporto può apparirvi soltanto come disfunzionale, come atipica, come deviazione rispetto alla sua regola. La schiavitù vuole che il padrone sia disumano e che lo schiavo sia subumano: impedisce a entrambi di essere umani. Cioè li costringe a reprimersi, a fingere, a recitare un ruolo, a nascondere sé stessi dietro una maschera. Li costringe a non incontrarsi, o a nascondere a sé stessi il proprio incontro. La schiavitù è ingiusta, alla fine, perché è una costrizione a mentire. È un rapporto costitutivamente privo di verità. Proprio perché privo di libertà, e *insieme* di dovere.

7. Perché vi siano libertà, e insieme dovere, dobbiamo dunque considerare altri tipi di relazione. Tenendo presente che la relazione non è automaticamente libera, nel senso che non necessariamente può essere scelta. Proprio le relazioni fondamentali della vita non le abbiamo scelte. Nascere significa appartenere a una famiglia (o a un'istituzione che ne prende il posto, nel caso ad esempio di orfani o trovatelli). Non si sceglie la propria famiglia. Così come non si sceglie, almeno generalmente, la propria cittadinanza. Così come non si sceglie la propria condizione economica e sociale di partenza e non si sceglie, almeno nella maggior parte dei casi, la propria religione. Moltissime cose, e di sicuro l'indirizzo fondamentale della propria esistenza, dipendono da queste non scelte. Chi nasce ricco, in una famiglia colta e aperta, in una società non oppressiva, in un'epoca storica pacifica, avrà, del tutto indipendentemente dalla sua psicologia, dal suo carattere, dai suoi meriti, dalla sua specifica individualità, una vita completamente diversa da chi nasce povero in una famiglia analfabeta in una società crudelmente gerarchica in un'epoca di guerre. Sicuramente, da queste non scelte derivano dei doveri ugualmente non scelti. Ciascuna di queste appartenenze, nonostante la sua casualità, si porrà come doverosa. La famiglia è un'istituzione pesantemente carica di doveri, non tanto giuridici – ben vedeva Hegel che nella famiglia il diritto appare solo quando la famiglia muore – quanto legati alla struttura emozionale, alla complessa rete di affetti che le dà sostanza e crea un sistema di aspettative reciproche di protezione, sostegno e cura. Del tutto ovvio è che l'appartenenza a una nazione dà luogo a un ampio sistema di doveri: vi può essere compreso il dovere di morire per la Patria. Non occorre spendere molte parole per la religione, che può legare l'adempimento del dovere alla salvezza eterna, o per il rango sociale: i doveri d'onore, quelli cioè verso i propri pari, sono tra i più duri e stringenti che esistano. La lingua stessa è un sistema complesso di doveri, che non

sono imposti dalla grammatica, ma dalla relazionalità della comunicazione. Le regole della lingua sono regole sociali. Chi commette errori o cade in improprietà di linguaggio si qualifica come privo di adeguate competenze sociali e perciò inadatto a ruoli di rilievo, oppure si manifesta incapace di entrare in una relazione corretta con l'interlocutore. È ignorante, o volgare, o maleducato: cioè ha violato doveri, non ha detto quel che il rapporto con l'interlocutore esige che fosse detto, è rimasto in debito delle giuste parole. È un debitore insolvente.

Non sembra necessario aggiungere altro su questo. È in definitiva tautologico che le relazioni obbligate, non scelte, siano sostanziate di doveri. Ma non è per nulla escluso che in queste relazioni ci sia comunque spazio per la libertà.

8. Molte altre relazioni sono invece in sé stesse libere, nel senso che non è doveroso entrarvi. Non posso scegliere in quale famiglia nascere, ma posso scegliere – beninteso se la mia società lo permette, e non tutte lo fanno – se fondare o no una famiglia a mia volta, e con chi. Se lo faccio, avrò dei doveri, ma non ho il dovere di assumermi quei doveri. Se la posizione socioeconomica in cui sono nato non è eccezionalmente favorevole, dovrò guadagnarmi da vivere – oppure rassegnarmi a condizioni di esistenza precarie – e avrò in questo numerosissimi condizionamenti e ostacoli, ma certamente anche un ventaglio più o meno ampio di possibilità tra cui potrò scegliere non costrittivamente. Non avrò scelto di essere cittadino, ma il mio essere cittadino – se sono fortunato e sono nato nel posto giusto nell'epoca giusta – non solo mi imporrà dei doveri ma anche mi garantirà dei diritti e tra questi diritti potrebbe anche esserci quello di contribuire a scegliere liberamente chi mi governerà. Ci sarà sempre una certa pressione sociale su tutto ciò che faccio, persino sul mio modo di mangiare o di vestire, ma questa pressione mi lascerà spazi anche molto ampi in cui muovermi a mio piacimento. In questo spazio di movimento incontrerò moltissime occasioni di entrare in relazione cui potrò aderire oppure no, mantenendo una possibilità più o meno ampia di abbandonare queste relazioni dopo averle intraprese, a volte pagando dei prezzi, ma senza comunque esservi vincolato coercitivamente. È piuttosto evidente che in queste relazioni che potremmo definire volontarie la dimensione del dovere assume un profilo più basso. Non la potremo considerare del tutto assente, ma la sua cogenza sarà limitata. Il dovere si presenterà spesso come conseguenza di una scelta che potevo non compiere e che una volta compiuta può non essere irrevocabile. Qui senza dubbio è facile constatare la compresenza, con intensità molto variabili, di dovere e libertà.

Riassumendo, possiamo dunque parlare di relazioni (relativamente) non libere in cui il dovere è presente con particolare intensità e di relazioni libere in cui il dovere sussiste in quanto portato secondario di un atto di volontà.

Non possiamo più esimerci, a questo punto del discorso, di proporre una definizione di dovere e una definizione di libertà, che in quanto finora detto sono state lasciate volutamente implicite.

9. Definisco il dovere come *debito di appartenenza*. Nei due sensi del genitivo: debito di entrare nell'appartenenza, o debito conseguente all'essere entrato in un'appartenenza. Si può dover appartenere, o dovere in quanto si è scelto di appartenere. La nozione è completamente diversa da quella del debito in senso giuridico-economico. Questo è *intersoggettivo*, mentre il debito di appartenenza è *relazionale*. Il primo lega due individui, seppure all'interno di un sistema di regole che li trascende; il secondo lega ogni individuo a ogni individuo in quanto lega ciascuno di essi al sistema. Avrà innumerevoli specificazioni concrete che riguardano individui e situazioni determinate, ma di per sé è un rapporto col sistema e non con le sue singole componenti. Il debito di appartenenza è un dovere che sussiste verso l'appartenenza stessa, verso la relazionalità. È dovere di entrare in relazione o dovere di mantenersi in relazione una volta entrati. Ma più precisamente e a un livello fondamentale, è dovere di essere debitori, è dovere di apertura alla relazione in generale.

La base di tale dovere di dovere, debito di avere debiti, è fattuale: è l'incapacità di sussistenza dell'essere umano in un contesto di non relazionalità. Lo abbiamo già visto, ed è cosa del tutto evidente. Ma è da capire che il dovere si fonda sul fatto del bisogno, ma non si identifica con esso. La carenza esistenziale di ogni singolo richiede la *costruzione* della relazione, che a tale carenza si sovrappone e la nasconde, quasi come un segreto vergognoso che è pericolosissimo svelare. Da soli non vivremo, da soli non parleremo, da soli non ce la faremo neppure a pensare a noi stessi. Ognuno senza gli altri è nulla. E questo si può dire di ciascuno, quindi la totalità degli umani è una somma di nulla. Ma la somma non è nulla, è qualcosa, anzi appunto è la totalità dell'umano: la capacità che tutti danno a ciascuno di vivere, di parlare, di pensare, di valere. È l'umanità che fa l'uomo, traendolo dal suo nulla, che pure resta sempre in agguato e si presenta alla fine, come morte, a reclamare la sua verità. Che però non è tutta la verità, perché altrettanto vera è l'umanità, come relazione generale di tutti i possibili modi di essere uomo, che non muore col morire di ciascun uomo. Giacché l'umanità non è eterna, anche in questo caso c'è un nulla più grande e più fondamentale che si presenterà alla fine, ma lo sforzo continuo, lo sforzo di ogni uomo e di tutta l'umanità in ogni minuto di respingere nel nulla questo nulla è la continua vittoria e la continua gloria di ogni uomo e di tutta l'umanità in ogni minuto.

Per questo non abbiamo solo il fatto della carenza d'essere, ma, costruito al di sopra di esso, il dovere di darsi reciprocamente essere e di viverlo insieme. Il debito di appartenersi, il dovere di relazionalità in generale in cui si inscrivono tutte le possibili forme di relazione. Detto altrimenti, il dovere di reciprocità che ognuno ha verso tutti, il dovere *comune* di essere altro per l'altro. Detto ancora altrimenti, il debito di senso che l'uomo deve all'umanità e che l'umanità deve all'uomo, che è altrettanto forte del nulla e cesserà solo con l'emergere del nulla finale – se veramente sarà un nulla.

10. Definisco la libertà come possibilità intersoggettiva di modificare i termini o il senso della relazione, e quindi come possibilità di alterare la doverosità della relazio-

ne producendo doveri nuovi o modificati, e quindi anche nuove o modificate aspettative. Il che certamente implica la conquista di *diritti*. Detto altrimenti, libertà è la mobilità del diritto e del dovere. Non certamente l'assenza del dovere, che comporterebbe l'assenza del diritto ed è d'altra parte, come si è visto, una mera astrazione senza contenuti pensabili, perché l'assenza del dovere sarebbe assenza di relazionalità e l'assenza di relazionalità sarebbe assenza di esistenza *umana*.

Ma anche l'assolutezza del dovere, la sua fissità, avrebbe analoghe conseguenze. Perché priverebbe di autenticità umana la relazione. Ciascuno avrebbe rapporto solo col sistema in quanto tale, non con gli altri attraverso il sistema. Nessuno potrebbe portare al sistema l'imprevedibilità del suo essere sé, del suo plasmare sé stesso mediante la continua apertura agli incontri. Non sarebbe mai altro per l'altro, ma schema di regole per lo schema di regole. L'astratto della costruzione relazionale distruggerebbe il concreto di chi è in relazione con chi. Avremmo la ripetizione perpetua dell'identico, cioè la relazione *vuota*, che per fortuna è altrettanto impossibile dell'assenza di relazione. Di fatto, la relazione vincola attraverso le trasgressioni, che dunque, lungi dal negarla, la mantengono viva.

La trasgressione ha un duplice aspetto. Apre una lacerazione nel tessuto relazionale, creando una situazione incerta, imprevedibile, sregolata, pericolosa. Il sistema ferito, il sistema di cui la ferita rivela la fragilità, l'impermanenza, facendo intravedere attraverso la lacerazione il nulla che sta sullo sfondo, cerca di riequilibrarsi, di cicatrizzarsi, di tornare alla situazione precedente riassorbendo la trasgressione e perciò punendo, eliminando, espiellendo o rieducando il trasgressore. Ma il ritorno al punto di partenza non riesce mai veramente. Il fatto stesso che la trasgressione sia avvenuta è di per sé rivelativo di verità profonde.

Il sistema non assomiglia a ciascuna delle sue singole componenti, non è composto da elementi identici che lo replicano. Cioè non è semplicemente applicazione di regole che si estendono concentricamente dal centro ordinatore ai più lontani elementi della periferia. La forza attrattiva e normalizzante del centro è discontinua, ha i suoi punti di affievolimento in cui emerge la possibilità del diverso, in cui emergono bisogni esistenziali, possibilità vitali che il sistema non prevede, eppure ci sono. Non necessariamente commendevoli, non necessariamente utili e opportuni, non necessariamente migliori della regola di sistema. Ammettiamo pure che una trasgressione sia cattiva, pessima, del tutto degna di essere soppressa. Ma porta comunque con sé una verità insopprimibile: può esistere il nuovo, il diverso. C'è stato, proprio lì, dove il rammendo cerca di nascondere la lacerazione e dove si cerca di far credere che non sia successo nulla, qualcuno che, senza uscire dalla relazione (cosa impossibile in generale) le ha impresso una torsione particolare, l'ha tirata per così dire in una direzione non lecita, sino a farle male, sino a farle danno. Ma quella torsione c'è stata, il sistema ne conserva memoria intrinseca, è stato comunque deformato, ha acquisito una nuova possibilità di espressione. E può essere deformato ancora e ancora, in molti modi, sempre e dovunque. Crede di essere fisso, ma questa fissità è un continuo tessere e ritessere, un continuo lacerare e rammendare, tanto che il sistema, anche quando afferma di non cambiare mai, di non poter cambiare e

di dover non cambiare, di fatto è in continuo cambiamento. Può darsi poi che il cambiamento non sia solo espressione di tensioni e deviazioni di singoli o pochi, ma venga avvertito come esigenza di molti e porti non solo a piccole lacerazioni nel sistema di regole esistente, ma alla sua completa o almeno vasta dissoluzione, con la produzione di un nuovo sistema, ampiamente e radicalmente (anche se mai proprio totalmente) differente da prima. Con una nuova complessiva relazionalità che emerge da una trasgressività creatrice, fondativa. Che dà al sistema morte e rinascita, mobilità, vita. Libertà.

La trasgressione non è bene in sé. Può benissimo essere male. Giacché all'inizio, quando emerge, non può essere giudicata che in base al sistema vigente, per cui è male, possiamo senz'altro affermare che la trasgressione comincia come male. Dipende dalla sua capacità di consolidarsi, allargarsi, creare appartenenza, se resta male e come tale viene soppressa, o diventa *il* bene per una nuova comunità o per una comunità rinnovata. Il male è la libertà al suo inizio. La libertà compiuta è il male che si dispiega in bene nuovo, cioè in nuovo dovere. La libertà è il percorso *comune*, anzi il percorso *accomunante*, che porta dalla trasgressione al dovere.

11. Dunque il dovere è relativo? Sì, è in relazione con la libertà. Ne viene alimentato, ne viene rinnovato. Dunque non è sempre lo stesso, non ci sono un bene eterno e un male universale? No, non ci sono. Lo decidiamo noi di volta in volta nella nostra relazionalità, nelle comunità che costruiamo, che cos'è bene e che cos'è male. Dunque ci può essere un bene che per alcuni è male e un male che per alcuni è bene? Esattamente questo. Dunque ci può essere un bene che nel tempo diventa male e un male che nel tempo diventa bene? Esattamente questo. Ma allora, cosa decide del bene e del male? *Noi* decidiamo. Ci mettiamo d'accordo. Confliggiamo fino a essere d'accordo. O fino a togliere di mezzo chi non è d'accordo. Non c'è la lotta del bene con il male, c'è la lotta per il bene e per il male. Ma allora, il bene lo decide chi vince? Se non riusciamo a essere tutti d'accordo su qual è il bene, sì, non c'è altro modo. Ma, alla fine, questo non significa che il bene è un atto di forza e che il vincitore impone agli altri la sua libertà come dovere? La domanda è seria, e richiede un tentativo serio di risposta.

12. Naturalmente, possiamo affermare all'infinito che esistono un bene e un male eterni e proporre minuziose definizioni. Non potremo però superare il dato di fatto che molti altri propongono sempre nuove e diverse definizioni di beni e mali unici ed eterni. Naturalmente, potremo ribadire all'infinito che non è vero, le uniche definizioni eternamente giuste sono quelle che diamo noi e tutte le altre, di cui non potremo comunque negare che esistono, sono errori. Ma non potremo negare il dato di fatto che questo ciascuno lo afferma, lo ha sempre affermato, delle proprie definizioni, e che ci sono sempre alcuni, magari molti, che dicono che in errore siamo noi. Potremmo sfuggire al relativismo etico soltanto sfuggendo alla relazione etica, al continuo incontro-scontro di beni e mali diversi; soltanto rifiutando la relazione con chi professa beni e mali diversi dai nostri, cioè convincendoli (il che equivale a *scon-*

figgerli tutti insieme) o sottomettendoli o eliminandoli. Cioè con un atto di forza che ponga come eternamente doverosi il nostro bene e il nostro male negando con ciò la nostra e l'altrui libertà. Se non mi piace l'idea che il bene e il male, in quanto sintesi di dovere e libertà, siano relativi, perché questo implica che bene e male siano atti di forza, la sola cosa che potrei fare sarebbe imporre le mie idee ai relativisti con un atto di forza, e così sarei il relativista peggiore di tutti, perché sarei il meno relazionale. Posso tentare mille confutazioni solo per incontrare mille contro-confutazioni, e alla fine potrei cavarmela solo dicendo che la realtà ha torto, quindi ponendomi fuori della realtà. Un pensiero non relativistico è un pensiero assolutistico, e un pensiero assolutistico cerca di fare argine alla molteplicità e mutevolezza storica, finendo sempre per essere antistorico. Cioè per negare la libertà, per negare la pluralità, per negare il cambiamento, per negare, in definitiva, la realtà. È una posizione intrinsecamente perdente, per quanto nobili possano essere le motivazioni che la ispirano e antichi, solenni, maestosi i valori che sostiene.

Ma allora non c'è un criterio di scelta, c'è solo la corrente che ci trascina? La corrente ci trascina, ma non senza criteri, non senza la possibilità di indirizzarla. Perché la corrente siamo noi.

In ciascun momento del nostro fluire conviviamo all'interno di una relazione specifica. Non abbiamo mai di fronte l'assolutezza del dovere o l'assolutezza della libertà. Non siamo mai totalmente costretti, né siamo mai in grado di abbandonarci all'arbitrio di infinite possibilità. Siamo all'interno di ciò che in un certo contesto *possiamo* dovere e all'interno di specifiche e condizionate *possibilità* di essere liberi. Quindi la nostra costruzione di un dovere e di una libertà, proprio perché è relativa, cioè relazionale, cioè condivisa in uno spazio di convivenza determinato in un tempo storico determinato, incontra per così dire degli *assoluti relativi*. Non tutto è dovuto da tutti e per sempre, non ogni cosa è libera a piacere. Quindi la relatività del dovere e della libertà non è arbitrio, indifferentismo. Possiamo dovere solo ciò che è dovuto in un contesto storico, possiamo essere liberi solo in ciò che il nostro contesto storico concepisce come libertà. Non siamo mai in uno spazio infinito e incondizionato in cui qualsiasi cosa può essere dovuta o non dovuta, libera o non libera.

Esemplifichiamo per maggior chiarezza. Si potrebbe sostenere che è giusta la schiavitù, si potrebbe sostenere che è doveroso l'odio razziale? Dobbiamo fare i conti col fatto assai sgradevole che queste cose sono state di fatto sostenute e hanno ispirato, anche per secoli, comportamenti istituzionalmente accettati se non imposti. Che la schiavitù sia giusta è sostenibile perché è stato sostenuto, quindi è *possibile* sostenerlo. È purtroppo *possibile* sostenere che è giusto e doveroso l'odio razziale, perché per lunghi periodi appunto ciò è stato sostenuto con ampio consenso e piena ufficialità istituzionale. Ma questa possibilità è circoscritta a epoche e contesti esistenziali determinati, non c'è sempre e dovunque. Chi oggi sostenesse che la schiavitù è giusta, sarebbe poco più che una curiosa stranezza patologica. Non ci sarebbe neanche un particolare motivo per reprimerlo o per combatterlo: semplicemente non sarebbe preso sul serio. Il suo pensiero, in altre epoche dominante, nella nostra scivolerebbe via senza far presa. Ci rendiamo subito conto, ed è inquietante, che

non possiamo dire lo stesso dell'odio razziale. Ancor oggi molti sostengono l'odio razziale: non sono più dominanti, non dirigono le nostre istituzioni, però sono parte del nostro contesto comunicativo e possono farvi presa. Per questo, se accettiamo la concezione di uomo oggi predominante, che esclude la possibilità di caratterizzazioni razziali dell'umano, *dobbiamo* (abbiamo un *debito di appartenenza* verso ciò che *qui e oggi* siamo) combatterli e se necessario reprimerli. Nel nostro orizzonte storico, non tutto è indecidibile, molto è stato già deciso, e mettere in questione tali decisioni apparirebbe come un tornare indietro rispetto alle lotte che sono state vinte, rinnegare i valori che sono stati faticosamente affermati: apparirebbe un tradimento del nostro livello di civiltà, una violazione del nostro dovere di appartenenza civile. No, nel nostro orizzonte di civiltà, che necessariamente dobbiamo interpretare come frutto di conquiste e progressi, tutto non è uguale a tutto, non tutto è sostenibile, non tutto è accettabile, ci sono un bene e un male non assoluti, ma molto precisi e degli spazi di libertà non illimitati, ma molto condivisi e garantiti.

Esiste la possibilità che in epoche future tutto cambi e ciò che oggi è impensabile accada e progressi e conquiste vengano rinnegati? Non possiamo saperlo, quindi non possiamo escluderlo. Non è un problema nostro, ora. Certo, è un problema dell'umanità in generale, pensata nella totalità finita del suo cammino, e in questo senso sì, anche nostro, quindi non possiamo ignorarlo. Neppure possiamo risolverlo, ora, in una maniera che valga per sempre. Ci saranno lotte future, sconfitte e vittorie future, sconfitte che oggi ci sembrerebbero vittorie e vittorie che oggi ci sembrerebbero sconfitte. Ma ci sono però dei punti fermi, delle invarianti, o dobbiamo lasciarci andare alla corrente della storia, senza sapere dove porta, pronti a finire dovunque?

13. Bene, se parliamo di corrente della storia, cioè se metaforicamente diciamo che la storia è un fiume e non un mare, abbiamo già indicato un'invariante. *La direzione.* Il flusso temporale è unidirezionale, il tempo non torna indietro. C'è una concatenazione. Ogni possibilità nasce da possibilità precedenti, ogni dovere è la modificazione di un dovere passato e non una costruzione arbitraria, ogni libertà è l'ampliamento o la restrizione di una libertà precedente e non una scelta assoluta. E mentre ci muoviamo nell'unica direzione del futuro, portiamo comunque con noi qualcosa che non cambia. Portiamo con noi il nostro essere uomini, che è il nostro essere relazionali. E questo ci dà un criterio di scelta, sarei tentato di dire, relativamente assoluto. Se siamo uomini, l'atto che riconosce l'umanità dell'altro non è equivalente all'atto che la nega. Negare che l'altro sia umano, o che la sua umanità valga quanto la nostra, significa restringere e indebolire lo spazio dell'umano: questo confligge col nostro debito di appartenenza all'umanità. È male. Qualcuno potrà sostenerlo e crederlo bene e anche vincere, ma è male e resta male. Perché l'umanità ne resta indebolita, ammalata, e il nulla finale arriva prima, già lo spazio dell'umanità viene abitato da ciò che nega l'umano, dal nulla dell'umano. È contraddittorio volere questo nulla da uomini. È disumano. È malattia. Potrà anche essere forza e avere vittoria, ma questa vittoria sarà spazzata via dal suo essere malata. E altra invariante,

o meglio la stessa, perché è una specificazione analitica del concetto di umanità, è la relazionalità. Non tutte le relazioni valgono allo stesso modo. Alcune vogliono mantenersi, ampliarsi, accogliere. Altre vogliono cessare, chiudersi, escludere. Quella col mio nemico è relazione, ma è una relazione di morte. Potrò non riuscire a evitarla, ma non potrò dire che vale quanto la relazione col mio amico. La relazione tra padrone e schiavo, lo abbiamo già visto, non è vera relazione e non accade tra veri esseri umani. Potrò esserci, affermarsi, persino diventare la relazione più frequente e normale, ma mai potrà valere quanto una relazione tra liberi. È possibile che la sottomissione a un tiranno dia forza e sicurezza, ma mai potrà valere quanto la libera scelta di un governante che deve stare nei limiti e rispondere di ciò che fa. La negazione dell'altro, la chiusura della relazione, potrà avere il grande vantaggio di essere una semplificazione del nostro campo di scelte, ma ridurrà il nostro campo di scelte, quindi è una perdita di libertà, e mai potrà valere come l'incontro e l'accoglienza, che creano libertà nuove.

Anche il dovere e la libertà sono rapportabili a queste invarianti, e anche qui potremmo dire che si tratta solo di specificazioni analitiche di un unico concetto. C'è un dovere di dovere, che può avere innumerevoli esplicazioni diverse, ma è da escludere in radice la possibilità che *nulla* sia dovuto, che non ci sia dovere, cioè appartenenza, cioè riconoscimento, cioè condivisione. E anche la libertà può assumere innumerevoli contenuti e non è fissata a nessuno di essi, ma è da escludere la possibilità che lo spazio delle scelte si chiuda, che in *nulla* si sia liberi, e quindi che non ci sia più appartenenza, cioè riconoscimento, cioè condivisione. Ce lo garantisce il fiume della storia.

Poi ci sarà il nulla, alla fine. Ma forse non è il nulla, e forse non è la fine.

Doveri del cittadino tra ingiunzioni morali e obblighi politici. Il caso della pandemia da Covid-19¹

Roberta Sala²

Abstract

Nel presente contributo cercherò di discutere degli obblighi che l'essere cittadini di democrazie liberali comporta. Il principio di reciprocità sta alla base dei doveri di cittadinanza. Questi sono stati ribaditi durante il periodo pandemico, specie a fronte della reiterata rivendicazione dei diritti individuali che le restrizioni imposte ai cittadini avrebbero – secondo varie voci – messo a repentaglio, quando non espressamente calpestato. La tesi qui sostenuta è che le restrizioni, dal *lockdown* ai vincoli di accesso a luoghi e attività per i non vaccinati, non abbiano comportato primariamente la violazione di tali diritti ma, al contrario, una loro maggior tutela, specie nei soggetti più vulnerabili. Il contributo è articolato come segue: 1) breve rimando all'idea dei doveri di cittadinanza in un'ottica democratico-liberale; 2) controversia sulle restrizioni in tempo di pandemia; 3) *green pass* e obbligo vaccinale; 4) conclusione.

Parole chiave: diritti, libertà, disaccordo, liberalismo, paternalismo.

In this contribution, I will try to discuss the obligations that being a citizen of liberal democracies entails. The principle of reciprocity underlies the duties of citizenship. These have been reaffirmed during the pandemic, especially in the face of the repeated assertion of individual rights that the restrictions imposed on citizens would have jeopardized, if not explicitly denied. The thesis here is that the restrictions, from lockdowns to restrictions on access to places and activities for the unvaccinated people, did not primarily result in the violation of these rights but, on the contrary, in their greater protection, especially in the most vulnerable. The contribution is articulated as follows: 1) a recall of the idea of citizenship in a liberal democracy; 2) controversy over restrictions in times of pandemic; 3) green pass and vaccination obligation; 4) conclusion.

Keywords: rights, freedom, disagreement, liberalism, paternalism.

¹ Saggio ricevuto in data 25/02/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: sala.roberta@unisr.it.

1. Essere cittadini di democrazie liberali

Cominciamo con il definire *cittadino* il soggetto che, con altri pari, partecipa a un processo decisionale i cui esiti valgono per la comunità politica cui essi appartengono. Tale partecipazione implica la condivisione di valori comuni e di regole che vincolano la distribuzione di diritti e di libertà in base ai criteri di reciprocità e di uguaglianza. A nessun soggetto è attribuibile più libertà o più diritti in base all'appartenenza a una *comunità* morale; libertà e diritti sono, infatti, riferibili alla comunità o anche *comunanza* politica, in cui ciascuno, come tutti gli altri, è titolare di tali diritti e di tali libertà. Parlare di condivisione di valori comuni non implica negare la diversità dei punti di vista o il pluralismo delle posizioni morali; al contrario, la democrazia si basa sulla premessa del pluralismo, ovvero sul *fatto* del pluralismo³.

Per articolare un po' il discorso, diciamo che la comunità politica è l'entità politica che comprende gli individui che vivono stabilmente in un luogo, a contatto o in relazione con altri con cui condividono spazi e risorse. Questi individui sono i cittadini, coloro che appartengono a tale comunità politica e, in ragione di questa appartenenza, sono titolari di diritti e di doveri, che chiameremo diritti e doveri di cittadinanza. Essere membri della stessa comunità politica non implica avere legami di carattere familiare o comunitario (dove *comunitario* si riferisce, qui, a una comunità morale caratterizzata da valori morali sostantivi). Essere membri di una comunità politica implica che si abbiano legami di tipo politico, quelli appunto che contraddistinguono le relazioni tra i soggetti nella loro identità di cittadini. Per quanto sembri una definizione circolare, l'idea di fondo è che l'appartenenza alla cittadinanza non richieda che si sia necessariamente *amici morali*, ma solo che non si sia pregiudizialmente *nemici politici*.

Così parlando, non si esclude peraltro la possibilità di un disaccordo tra i cittadini né di un dissenso da parte loro nei confronti delle istituzioni, che siano leggi, politiche, organismi o decisioni collettive. Si esclude solo – nel senso che si deve escludere, parlando di cittadini di una democrazia – che tale disaccordo possa degenerare in un conflitto che metta in discussione i diritti delle persone e diventi una minaccia per la stabilità della società prima e della politica poi. La democrazia, in sé, non teme il conflitto: la democrazia nasce e convive con il disaccordo quale sua caratteristica strutturale. Quello che una democrazia deve temere è, infatti, il conflitto quale esito violento del disaccordo, quale forza brutale che discrimina le persone e calpesta i loro diritti; deve temere il conflitto come sovvertimento delle istituzioni, pulsione distruttiva nei confronti di qualsiasi cosa e di chiunque. Quando la democrazia tollerasse, invece, questo conflitto, perderebbe la sua stessa giustificazione, tradendo le premesse normative su cui si erige come regime politico fondato su eguaglianza e libertà⁴.

Normativamente intesa, la democrazia è il regime più desiderabile di tutti, preferibile rispetto ad altre forme di governo poiché in essa gli individui godono della

³ J. Rawls, *Liberalismo politico* (1993), Einaudi, Torino 2021.

⁴ Cfr. N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino 1995; N. Urbinati, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Laterza, Roma-Bari 2010.

libertà di identificarsi con altri individui in «una cerchia di riconoscimento e di valore politico, religioso, etico o culturale distinto e alternativo ad altri»⁵. In quanto ideale normativo, la democrazia è, infatti, lo spazio in cui le persone decidono insieme di far accadere delle cose senza subire il potere di altri, in cui ciascuno fa parte di un processo di decisione collettiva caratterizzato dalla distribuzione egualitaria del potere decisionale tra tutti coloro che vi prendono parte⁶. Queste persone sono i cittadini della democrazia.

Parlando di cittadinanza democratica rimandiamo, così, a quell'idea di reciprocità di cui si è detto sopra: essere cittadini implica il riconoscimento reciproco degli individui in quanto portatori di interessi e di valori, nonché la comprensione di sé e degli altri come interlocutori alla pari, aventi eguale dignità morale ed epistemica. In forza di questa eguaglianza, nessuno ha meno titolarità di altri a parlare e ad essere preso sul serio⁷. Ciascuno riconosce all'altro la stessa identità di agente morale, fonte di valori e portatore di valori, nonché dello stesso diritto di difenderli in un discorso pubblico in cui vi sono vincoli e regole perché tutti prendano la parola senza privilegi e preclusioni.

In virtù di questo criterio di reciprocità, ciascuno riconosce all'altro il diritto di chiedere conto di ciò che fa e riconosce a se stesso il medesimo diritto⁸. Proprio il riconoscimento reciproco del diritto di chiedere conto e, insieme, del dovere di rendere conto, crea comunanza politica, indipendentemente dalle comunità morali o dai gruppi di appartenenza di ciascuno. Il principio di reciprocità, come anche il riconoscimento mutuo di eguali diritti e doveri, costituiscono la base valoriale comune per i cittadini di una società liberale e democratica.

Oltre ai valori comuni – si diceva – la comunanza politica implica la condivisione di regole. Le regole servono a delimitare la libertà di ognuno onde dare eguale spazio alla libertà di tutti. Le regole servono per rendere realizzabili i valori comuni – la tolleranza, l'eguaglianza, il mutuo rispetto – senza che ciò implichi di per sé la perdita dei propri valori più fondamentali, quelli attinti alla propria dottrina, al proprio sistema di credenze, religiose, filosofiche, culturali e così via. Essere cittadino significa difendere o poter difendere i valori che si condividono con amici morali – i valori fondamentali – e, insieme, i valori che si condividono con gli amici politici – i valori civici e pubblici, quelli la cui condivisione pone un vincolo al pluralismo e traccia il perimetro dell'appartenenza politica⁹.

⁵ S. Veca, *Il mosaico della libertà. Perché la democrazia vale*, Bocconi Editore, Milano 2021, p. 11.

⁶ Cfr. N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Feltrinelli, Milano 2013, pp. 21 ss.

⁷ F. Liveriero, *The Epistemic Dimension of Reasonableness*, in «Philosophy and Social Criticism», 4, n. 6, 2015, pp. 517-535.

⁸ Cfr. C. Bagnoli, *Rispetto, reciprocità ed eguaglianza democratica*, in I. Carter, A. E. Galeotti e V. Ottonelli (a cura di), *Eguale rispetto*, Bruno Mondadori, Milano 2008, pp. 78-100; R. Forst, *The Right to Justification: Elements of a Constructivist Theory of Justice*, Princeton University Press, Princeton 2011.

⁹ Cfr. S. Veca, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano 1990.

In altre parole, avere in comune valori (difendere valori comuni) significa condividere con altri una comune sorte di cittadinanza, nella reciprocità di diritti e doveri; a tali valori comuni è attribuita la facoltà di regolare interessi in conflitto, ovvero le istanze avanzate dalle appartenenze morali di ciascuno¹⁰. In ciò si condensa il senso normativo stesso della democrazia.

2. Controversia sulle restrizioni in tempo di pandemia

Si è detto poco sopra del conflitto come di un elemento strutturale della democrazia e del pluralismo come *fatto* della società democratica. I conflitti possono riguardare modi differenti di intendere i diritti e le libertà, così come modalità differenti di ordinarli secondo una gerarchia. Si tratta, in questi due casi, di conflitti tra due o più individui, ovvero di forme di disaccordo morale la cui soluzione genera vincoli alle condotte di ciascuno.

Ci sono conflitti che, entro il singolo individuo, contrappongono valori percepiti come istanze egualmente forti ed esigenti: costui deve decidere quale seguire, a quale dare riscontro. È la circostanza del dilemma morale, per cui qualsiasi decisione il singolo prenderà dovrà farsi carico di una perdita morale, vale a dire della rinuncia al valore che non traduce in azione¹¹. Ci sono altri conflitti che, nel medesimo individuo, vedono lo scontro tra la sua coscienza e le regole comuni, nonché tra lealtà differenti, quella per la comunità morale e quella per la comunità politica. È una sorta di conflitto tra le due identità che convivono nel soggetto, insieme portatore di valori morali sostantivi e portatore di valori politici condivisi.

Un'esemplificazione di questi conflitti è data dal caso della pandemia da Covid-19. Si è venuto a creare uno scenario in cui sono maturati ampi disaccordi, scontri tra valori comuni e interessi particolari, tra regole generali e istanze individuali di libertà. Sulle rivendicazioni di libertà considerate inviolabili, a fronte di decisioni dell'autorità giudicate liberticide, si sono consumati forse gli scontri più duri.

Venendo alla situazione italiana, un primo forte dissenso ha suscitato l'introduzione delle restrizioni alla libertà di movimento e aggregazione in concomitanza della prima ondata pandemica, corrispondente al periodo che va da fine febbraio 2020 fino a fine maggio 2020. Dopo questa prima ondata ne sono state enumerate altre tre: la seconda, iniziata a ottobre 2020 e finita intorno a fine gennaio 2021; la terza, da febbraio 2021 a maggio 2021; la quarta, da novembre 2021 e ancora in corso (febbraio 2022). I periodi tra un'ondata e l'altra corrispondono approssimativamente alla stagione estiva, con la decrescita del numero dei contagi.

A ciascuna ondata, ma anche a varie fasi all'interno di ciascuna, sono corrisposte diverse strategie di riduzione del contagio, consistenti perlopiù in restrizioni di

¹⁰ Cfr. A. Besussi, *Ragioni calde e ragioni fredde*, in *Somiglianza e distinzione. Saggi di filosofia politica*, Liguori, Napoli 2001, pp. 41-58.

¹¹ Cfr. I. Berlin, *La ricerca dell'ideale*, in Id., *Il legno storto dell'umanità* (1991), Adelphi, Milano 1994, pp. 19-42: 34; M.C. Nussbaum, *La fragilità del bene* (1986), Il Mulino, Bologna 2011.

vario tipo cui, dal gennaio 2021, si è aggiunta la campagna vaccinale, dapprima con l'offerta del vaccino a chi ne facesse richiesta, in base a criteri stabiliti secondo patologie ed età, in seguito con l'imposizione del vaccino a specifiche categorie di lavoratori. Il numero dei provvedimenti normativi in materia di Covid-19, contenenti le varie restrizioni e le disposizioni per poterle attuare, è ingente; tale ampiezza non ha certo favorito il rispetto delle regole, dato il continuo aggiungersi di nuovi provvedimenti, con l'effetto di suscitare nei cittadini sensazioni di incertezza e disorientamento quando non vera e propria incomprendimento.

Ciò che però qui interessa primariamente capire sono le ragioni per la disobbedienza delle regole, e i vari tentativi di eluderle. Tali ragioni sono perlopiù riconducibili all'insofferenza nei confronti delle interferenze da parte delle istituzioni nella sfera delle libertà individuali, *in primis* di movimento e di aggregazione; il diritto a tali libertà è stato effettivamente circoscritto, se non sospeso in circostanze di un'emergenza tale (fosse essa dovuta a impreparazione o insipienza o ignoranza del fenomeno) da imporre la restrizione estrema del *lockdown*. Insofferenza e disagio, per certi versi maggiori, hanno caratterizzato anche la fase dell'introduzione del *green pass*, il lasciapassare per chi avesse ricevuto il vaccino o, in contesti meno esigenti, potesse esibire l'esito negativo del tampone ovvero dello strumento diagnostico per stabilire la presenza o meno dell'infezione.

La questione centrale è, quindi, se e fino a che punto le restrizioni siano state legittimate dalla situazione venutasi a creare, per quanto abbiano effettivamente rappresentato un'intrusione nella vita privata dei cittadini e una parziale sospensione dei loro diritti fondamentali. La discussione attorno a questo scontro tra diritti e doveri, sia i diritti e i doveri dei singoli cittadini sia quelli delle istituzioni, ha accentrato su di sé l'attenzione di ampia parte di pubblico, non sempre preparato o reso edotto circa la materia del contendere, nel rispetto dei diversi punti di vista.

Qui si intendono riassumere due punti di vista, quello per cui è dovere delle istituzioni limitare le libertà individuali per tutelare la salute della collettività in quanto bene pubblico (posizione sostenuta facendo ricorso principalmente al principio del danno e, meno frequentemente, a un argomento paternalistico); e quello per cui l'individuo ha il diritto di non cedere la propria libertà a fronte di interferenze che giudica arbitrarie, se non anche veri e propri abusi di potere. Questa seconda posizione ha avuto particolare popolarità in occasione dell'introduzione del *green pass*, anche a seguito delle dichiarazioni rese pubblicamente da parte di personaggi noti, di varia competenza e popolarità.

Sullo sfondo di entrambe le posizioni, benché non sempre compresa, è rimasta la questione dell'incertezza della scienza: è necessario, quale che sia la posizione sostenuta, fare i conti con le potenzialità ma anche con i limiti del sapere scientifico¹². Si intende con ciò richiamare un fatto: le conoscenze scientifiche sono suscettibili di continua modifica e integrazione, sottoposte come sono al vaglio della comunità degli

¹² M.C. Tallacchini, *Vaccini, scienza, democrazia*, in «Epidemiologia & Prevenzione», 43, n. 1, 2019, pp. 11-13.

scienziati che, non di rado in disaccordo, sono però concordi nel ricorso al metodo scientifico. La *scienza* non è, infatti, un sapere apodittico o dogmatico; al contrario, si avvale di un metodo convalidato dalla comunità stessa degli scienziati per pervenire alle conoscenze migliori per quel momento e per escludere quelle che conoscenze non sono, essendo invece notizie false, credenze infondate, pregiudizi, dicerie. Si tratta di una premessa fondamentale, onde ovviare sia all'atteggiamento fideistico di chi confida nella scienza come fosse un credo religioso, sia all'atteggiamento complottistico di chi vede negli scienziati i dittatori del terzo millennio o gli accoliti di altrettanto pericolosi poteri assoluti¹³.

La posizione che qui si intende sostenere è quella, in generale, del dovere delle istituzioni e dei singoli di operare un bilanciamento tra diversi interessi e diverse libertà. Si tratta, ancor prima, di condividere la tesi secondo la quale gli interessi del singolo non sono immediatamente anche suoi diritti: nessuno possiede un'assoluta libertà in presenza di altri che, al pari, dovrebbero godere degli stessi diritti e delle stesse libertà. Ciascuno ha il diritto di esercitare la propria libertà entro i limiti stabiliti dal principio del non arrecare danno ad altri (ovvero, per brevità, dal principio del danno, reso celebre dalla lezione di John Stuart Mill)¹⁴. Il principio del danno ha «l'obiettivo di aumentare il più possibile le libertà, limitandole solo quando serve per garantire uguale libertà (dunque uguali diritti e uguali capacità di esigerne il rispetto) a tutti»¹⁵. Il principio del danno esprime, dunque, un'idea di libertà finalizzata alla realizzazione dell'individuo e della società, che salvaguardi le scelte individuali e le tuteli da qualsiasi interferenza ingiustificata; è ingiustificata l'interferenza che non ha per scopo la tutela della libertà altrui o anche, in casi specifici, la libertà futura di chi agisce inconsapevolmente. Questo secondo punto richiede un chiarimento.

Mill considera legittimo interferire anche nelle azioni compiute dall'individuo che non danneggiano gli altri, se l'agente, nel compiere tale azione, sta in qualche modo danneggiando se stesso, senza esserne consapevole. Mill presenta, come esempio, il caso di una persona che sta per attraversare un ponte senza sapere che questo è instabile. Interferire con tale azione è legittimo perché, così facendo, impediamo che questa persona causi a se stessa un danno di cui non è consapevole; stiamo dunque agendo limitandone la libertà (apparente) per assicurarle il potere di fare scelte libere in futuro¹⁶. In sintesi, le restrizioni alla libertà individuale sono giustificate non solo per proteggere altri da possibili danni (in base al principio del danno), ma anche per proteggere il soggetto che agisce per il tempo necessario affinché egli prenda coscienza delle possibili conseguenze delle azioni che sta per compiere, valutando i pericoli imminenti o i rischi potenziali correlati (in base a una forma *soft* di paternalismo). Questa eccezione al principio di libertà come libertà da interferenze si giustifica

¹³ S. Pollo, *Parlare del virus in democrazia*, «Il Mulino», 2020;

https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5046

¹⁴ J.S. Mill, *Saggio sulla libertà* [1859], Il Saggiatore, Milano 1991.

¹⁵ P. Tincani, *Una difesa del principio del danno*, in N. Riva (a cura di), *L'antipaternalismo liberale e la sfida della vulnerabilità*, Carocci, Roma 2020, pp. 13-32: 18.

¹⁶ J.S. Mill, *Saggio sulla libertà*, cit., p. 110.

dunque in base a queste due considerazioni, per prevenire danni ad altri e per prevenire danni al soggetto che agisce, trattenendolo dal fare azioni non totalmente libere e *integrando* la sua libertà con la necessaria consapevolezza perché le scelte fatte ora non lo privino poi della libertà¹⁷

Tuttavia, invocare il paternalismo come principio di legittimazione delle restrizioni in tempo di pandemia è assai controverso, specie pensando a coloro che si vedrebbero giustificata l'interferenza nella propria libertà come rimedio alla propria inconsapevolezza. Si tratterebbe, allora, di argomentare a favore di una forma spuria o impura di paternalismo in base al quale le istituzioni hanno un dovere di intervenire con strategie coercitive a beneficio sia del singolo individuo sia della comunità. Questa forma di paternalismo impuro giustificerebbe le restrizioni di qualsiasi comportamento individuale non inteso a procurare danno a terzi ma, nei fatti, con alta probabilità di causarlo¹⁸. In questo scenario, dunque, non è solo il bene del singolo individuo a giustificare l'interferenza nella sua sfera privata, ma anche il bene degli altri, che possono correre il rischio di subire un danno (il contagio) come conseguenza di comportamenti individuali convintamente legittimi ma fattualmente dannosi. Interferendo con la libertà di un individuo A, lo Stato sta adempiendo al suo dovere di prendere decisioni per conto di A e di coloro con cui A entra in contatto, nell'interesse dell'individuo A e degli altri individui, supponendo che sia l'individuo A sia gli altri individui siano in condizione di non piena consapevolezza del pericolo a cui sono esposti, sia quanto alla possibilità di infettare sia quanto a quella di venire infettati.

Per riassumere, diciamo che l'idea generale è quella di considerare l'ambito della salute come un ambito particolare in cui le conseguenze delle decisioni riguardano anche la vita di coloro ai quali la decisione non è in prima istanza indirizzata. La difesa strenua della libertà come diritto inviolabile non tiene in dovuto conto le istanze di salute altrui, specie nel momento dell'emergenza pandemica, in cui la libertà individuale come diritto inviolabile viene giustificatamente sospesa a tutela del diritto prevalente della salute e della vita, specie per i soggetti più vulnerabili, coloro che rischierebbero più degli altri in caso di contagio¹⁹.

¹⁷ La questione del paternalismo è ampiamente dibattuta, come ampia è la discussione intorno alle varie forme che esso assume: per una riflessione a riguardo si veda: R. Sala e V. Sanchini, *Mapping Policy Containment Measures to Sars-Cov-2 Pandemics: At what Conditions Paternalism is Justified*, in «Biblioteca della Libertà», LV, 2021, pp. 91-120.

¹⁸ Diversi autori parlano di “paternalismo impuro”, soprattutto G. Dworkin, «Paternalism», in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2020 Edition), Edward N. Zalta (ed.); <https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/paternalism/>. Sul dibattito sul rapporto tra paternalismo impuro e vaccini obbligatori, si veda: A. Giubilini, *An Argument for Compulsory Vaccination: The Taxation Analogy*, in «Journal of Applied Philosophy», 37, n. 3 2020, pp. 446-466. Una posizione simile è sostenuta da J. Coggon, A. Viens, *Collateral Paternalism and Liberal Critiques of Public Health Policy: Diminishing Theoretical Demandingness and Accommodating the Devil in the Detail*, in «Health Care Analysis», 28, 2020, pp. 372-381. Si veda per una discussione più estesa: J. Coggon, *What Makes Health Public? A Critical Evaluation of Moral, Legal, and Political Claims in Public Health*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

¹⁹ Sul punto: G. Boniolo, *Covid-19. Da una falsa etica dei diritti all'etica dei doveri*, in «Scienza in rete», 16 marzo 2020, <https://www.scienzainrete.it/articolo/covid-19-da-falsa-etica-dei-diritti-alletica-dei-doveri/giovanni-boniolo/2020-03-16>.

Quello cui ci si trova di fronte è un conflitto tra diritti: diritti degli uni contro quelli degli altri, diritti di un certo tipo contro diritti di un altro tipo. A mettere gli uni contro gli altri sono le circostanze della pandemia: è la situazione che costringe a scegliere tra diritti ed eventualmente a tollerare un danno – perché tale è la compromissione di alcune libertà considerate inalienabili – in quanto male minore rispetto a un danno peggiore, quale è la compromissione della salute e, ovviamente, la morte quale eventuale estrema conseguenza.

3. Green pass e obbligo vaccinale

Prima di addentrarci nella questione vaccinale è opportuno accennare al tema del *green pass*, una specie di passaporto per accedere ad attività e a luoghi, inclusi quelli di lavoro, rilasciato a chi ha ricevuto il vaccino o almeno, in certi contesti, a chi dimostra di aver effettuato un tampone con esito negativo. È assodato che la richiesta di *green pass* (specie quello rafforzato, o *super green pass*, rilasciato a coloro che hanno completato il ciclo vaccinale) risponda all'obiettivo di incrementare il numero di persone vaccinate. Se lasciarsi vaccinare non è costato troppo a chi non aveva ragioni insormontabilmente contrarie al vaccino, è costato, invece, moltissimo a chi ha dovuto piegarsi al vaccino per poter svolgere la propria professione e, ancora e di più, a chi non si è arreso e ha preferito perdere occupazione e stipendio.

La discussione sul *green pass* ha avuto toni accessi sin dalla sua introduzione: si è parlato, come si richiamava sopra, di misure liberticide, dittatoriali, discriminatorie²⁰. Tra tutte le accuse vale la pena soffermarsi su quest'ultima, secondo la quale il *green pass* costituirebbe una discriminazione; non si intende soffermarsi, qui, sulle prime accuse che appaiono forme retoriche per esprimere dissenso, se non anche forme di propaganda politica secondo la quale si vivrebbe in uno stato di eccezione: è questo un modo per misconoscere il sistema democratico che, pur con tutte le sue pecche, è quello in cui viviamo, stato democratico in situazione di emergenza e non stato di eccezione, che peraltro la costituzione repubblicana non prevede²¹.

Venendo all'accusa di essere il *green pass* uno strumento di discriminazione, va ricordato che *discriminare* significa trattare in modo differente i diversi sulla base della loro identità, o in base a caratteristiche non scelte e comunque riconducibili a progetti di vita fondamentali. Torna alla mente l'idea arendtiana del nemico oggettivo, colui che è nemico non per aver fatto qualcosa, ma per il solo fatto di esistere, di essere venuto al mondo come membro di una certa comunità²². Nel caso del *green pass*, ci

²⁰ M. Cacciari e G. Agamben, *A proposito del decreto sul "green pass"*, 2021, <https://www.iisf.it/index.php/progetti/diario-della-crisi/massimo-cacciari-giorgio-agamben-a-proposito-del-decreto-sul-green-pass.html>.

²¹ G. Pellegrino, *Lo stato di emergenza e lo stato di eccezione: una teoria liberale*, in «Luiss Open», 11 aprile 2020, <https://open.luiss.it/2020/04/11/lo-stato-di-emergenza-e-lo-stato-di-eccezione-una-teoria-liberale/>.

²² H. Arendt, *Origini del totalitarismo* (1951), Einaudi, Torino 2009.

sarebbe discriminazione se si imponessero restrizioni ai non vaccinati per ragioni diverse dal semplice fatto di rappresentare – in assenza di copertura vaccinale – un rischio maggiore per i più vulnerabili, molti dei quali, peraltro, non sono vaccinati non per scelta ma per condizioni di malattia che impediscono loro di ricevere il vaccino. Ovviamente, per difendere questa tesi per cui il *green pass* non costituisce una discriminazione o, se si preferisce, una discriminazione arbitraria, si assume che il vaccino funzioni come arma contro il contagio o, almeno, contro gli effetti più gravi dell'infezione, e che, dunque, abbia senso permettere l'accesso a luoghi pubblici solo a coloro che sono vaccinati.

Non si prendono qui in considerazione le tesi negazioniste di coloro che insistono nel dire che il vaccino è un preparato sperimentale, potenzialmente dannoso, né le tesi cospirazioniste, per cui esisterebbe una potente lobby affaristica che ha piegato a sé la coscienza degli scienziati in cambio di elargizioni e vantaggi personali. Di queste posizioni irrazionali (esprimendo non di rado vere e proprie contraddizioni, per esempio quella in cui cadono i contrari al vaccino perché sarebbe un farmaco sperimentale ma che sono, al contempo, disposti ad assumere intrugli di dubbia provenienza e qualità) non si dà qui conto: discuterle oltrepasserebbe lo spazio qui a disposizione²³.

Torniamo, dunque, alla riflessione precedente: ci sarebbe discriminazione tra portatori e non portatori del *green pass* solo se appartenere al gruppo dei non vaccinati non giustificasse un trattamento diseguale²⁴, vale a dire se le restrizioni imposte a chi non si vaccina rappresentassero un danno ingiustificato. Il punto, dunque, non è tanto quello di negare un trattamento diseguale, bensì mostrare come tale trattamento diseguale sia giustificato, in base all'esito del bilanciamento tra i potenziali danni a terzi (eventuale contagio) e il danno prodotto al non vaccinato dalle restrizioni impostegli a tutela dei primi.

Passando ora al vaccino, si è discusso a lungo di obbligo vaccinale o vaccino obbligatorio²⁵. Il conflitto tra diritti si accende di nuovo, anche più strenuamente. Se i contrari proclamano e si mobilitano nelle piazze a difesa della libertà dal vaccino, propugnando il diritto all'integrità corporea, le istituzioni propendono per un qualche obbligo di vaccinazione, dapprima per gruppi ristretti di lavoratori a contatto con persone particolarmente vulnerabili (quali gli operatori sanitari), poi per categorie più ampie di lavoratori, sulla base del dovere di garantire il più possibile la salute di tutta la popolazione anche a discapito della libertà individuale (laddove la riduzione di tale libertà è l'unico danno prodotto a coloro che la subiscono). La ragione, di nuovo, è il bene pubblico (la salute pubblica) come ragione prevalente sulle ragioni dei singoli. In una situazione ipotetica di isolamento dell'uno dagli altri, in cui non sussisterebbe

²³ Tra gli altri cfr. A. Ichino e J. Räikkä, *Non-Doxastic Conspiracy Theories*, in «Argumenta», 2021, pp. 247-263.

²⁴ Sul tema: G. Pellegrino, *Etica del green pass*, «Il Mulino», 23 novembre 2021, <https://rivistailmulino.it/a/etica-del-green-pass>.

²⁵ Per una discussione più ampia: R. Sala, *Libertà dal vaccino: ragioni ed eccezioni*, in L. Forni, S. Salardi e M. Saporiti (a cura di), *Scritti in onore di Patrizia Borsellino*, Giappichelli, Torino 2021, pp. 201-214.

alcuna relazione reciproca, il problema delle ricadute delle scelte individuali sulla collettività non si porrebbe: in questo caso la libertà potrebbe esser idealmente e astrattamente rivendicata come libertà senza limiti. Si tratta, però, di una circostanza irrealistica, una sorta di esperimento mentale che permette di isolare il diritto di libertà individuale dalle interazioni con la libertà degli altri per mettere in evidenza il gioco reciproco delle singole libertà.

La realtà è invece diversa e mette di fronte interessi contrastanti, quelli degli uni, decisi ad accettare le restrizioni per il bene pubblico, e quelli degli altri, intransigenti rispetto all'inalienabilità del diritto alla propria libertà.

Ora, spetta alle istituzioni il compito di raffreddare il conflitto, almeno nelle circostanze della pandemia, e creare così un sistema di aspettative stabili per tutti i consociati, vale a dire un sistema in cui si possa contare sulla tutela di ciò che è diritto di tutti e di ciascuno, senza che alcuni possano perseguire i propri interessi a discapito di altri. Le istituzioni sono chiamate non già a sradicare il disaccordo quanto a creare un cordone sanitario sulle conseguenze pratiche delle condotte di individui o di gruppi di individui, avendo bene in mente che le scelte di cui qui si discute hanno impatto su altri oltre che su coloro che le compiono. In breve, compito delle istituzioni non è modificare il modo di ragionare dei cittadini, specie nei casi in cui elementi di irrazionalità sembrano difficilmente sanabili con una corretta informazione; compito delle istituzioni è garantire la pubblicità di certi beni come la salute, che sono protetti solo a condizione che siano condivisi da tutti.

Per usare un linguaggio differente, le istituzioni sono tenute a imporre l'obbligo vaccinale dal momento che la varietà dei punti di vista e la libertà di sostenerli non sono garanzia di uniformità delle condotte, anzi, al contrario, sono premessa per la loro difformità. Ma è in tempi di emergenza che occorre essere incisivi il prima possibile, che occorrono regole e relative sanzioni per coloro che le disattendono.

Detto questo, sarebbe desiderabile che l'obbligo vaccinale non fosse solo una strategia per porre freno a comportamenti individualistici, ma che sia anche una politica ispirata al principio di *fairness*, che dovrebbe stare alla base di una società giusta. Se, infatti, l'obbligo vaccinale può essere visto come imposizione legale, come dovere per legge di una pratica invisita a molti, tale obbligo può essere considerato anche come un dovere morale: così sarebbe percepito quando ci fosse da parte di chi lo rispetta un'adesione *volontaria*, sulla base di un senso di giustizia. Rimane un fatto che una società liberale, in cui il ruolo centrale delle istituzioni fosse quello di costringere i cittadini ad agire in un certo modo, corrisponderebbe a un modello di società in cui la salute non è vista come un bene per tutti. Sembra darsi un paradosso: una società che privilegia il valore della libertà sopra altri valori si avvarrebbe della coercizione per assicurare la libertà di tutti e non solo quella dei meno vulnerabili. Il paradosso però svanisce non appena si chiarisca che il valore della libertà individuale non è assoluto, per cui l'esercizio della coazione serve a contemperare le libertà in gioco – e altri fondamentali interessi – sulla base del principio di reciprocità.

Se questo è un discorso normativo, le istituzioni hanno la responsabilità di farsene carico, attivando strategie di comunicazione e canali di informazione a favore

dei cittadini. A fronte dell'incertezza è prima di tutto sull'informazione e sulla formazione dei cittadini che si deve agire, per renderli sufficientemente esperti a comprendere il senso delle regole e magari anche contribuire alla loro definizione. Compito delle istituzioni di una democrazia liberale è anche quello di educare alla reciprocità, chiarendo il significato dei doveri di ciascuno, la portata del disaccordo, l'intreccio delle responsabilità oltre che dei diritti che pur si reputano acquisiti una volta per tutte²⁶. Ma di questo argomento di dovrà trattare in un prossimo lavoro.

4. Conclusione

Nella riflessione che ha preceduto si è cercato di mettere in luce alcuni conflitti che hanno caratterizzato e in parte caratterizzano ancora la situazione pandemica. Nell'ultima parte si è fatto cenno a un modo per interpretare l'obbligo vaccinale come una forma di obbligo morale. Dato l'elemento della sanzione per coloro che non dovessero ottemperare a tale obbligo (peraltro in vigore solo per persone con un'età superiore ai cinquant'anni, e destinato a scomparire in poche settimane, verosimilmente ad aprile 2022), si potrebbe parlare di un obbligo politico (che sottintende un'adesione morale alla regola o una moralità nel rispettarla anche quando non fosse totalmente condivisa).

Sanzioni a parte, il problema dell'obbligo politico ha a che fare con il modo in cui la relazione tra i membri della stessa comunità politica chiede di essere compresa, comportando essa una specifica responsabilità che i soggetti hanno nei reciproci confronti e nei confronti, più *astrattamente*, della comunità politica nel suo insieme. Infatti, se le ragioni per obbedire alle regole possono essere di diversa natura, morali, politiche, prudenziali o strumentali, nel caso dell'obbligo politico le ragioni sembrano collocarsi in una cornice di moralità pubblica. Si potrebbe aggiungere che si rimanda a una motivazione morale ad agire politicamente, nel rispetto, cioè, delle regole in quanto condizioni di possibilità della cooperazione sociale, avendo sullo sfondo il valore della partecipazione democratica.

In questa cornice di moralità pubblica l'obbligo politico – quando percepito – esprime la consapevolezza di far parte di una comunità politica, di parteciparvi e di esserle leale.

Nei tempi di crisi come quello pandemico, tempo di dissenso e di scontento, l'obbligo politico può diventare uno dei temi fondamentali del dibattito politico, spingendo i soggetti a chiedersi se le rivendicazioni che la comunità politica (o l'autorità che dovrebbe rappresentarla) fa su di loro siano o meno legittime. È la consapevolezza di dover cooperare per affrontare sfide comuni per il bene di tutti e di ciascuno

²⁶ Sul tema della comunicazione e della responsabilità: J. Nihlén Fahlquist, *The Moral Responsibility of Governments and Individuals in the Context of the Coronavirus Pandemic*, in «Scandinavian Journal of Public Health», 49, 2021, pp. 815-820.

che sostiene l'obbligo politico, che impone il comune rispetto delle regole onde realizzare uno stato di cose il più desiderabile possibile²⁷.

²⁷ J. Horton, *Political Obligation*, McMillan, Basingstoke 2010.

May there be irreparable or unforgivable breaches of trust?¹

Jean-Christophe Merle²

Abstract

Breaches of trust cause diverse emotional reactions, ranging from anger to resistance, and even to violent actions. Yet, despite these reactions and this anger, one may keep cooperating with persons whom one no longer trusts, or even distrusts, and whom one likely does not forgive. One may be tempted to assume that continuance of anger and resumed cooperation are incompatible, and to conclude from this assumption that one's continued cooperation is either hypocritical or irrational. Both conclusions are fallacies. Emotions, decisions, and rationality are three separate issues. The first task of this paper is (i) to dispel conceptual confusions between continued cooperation, resumed trust, reconciliation, and forgiveness after breaches of trust on the basis of a conceptual analysis. It argues (ii) that whether a breach of trust is reparable and, whenever it is, under what conditions depends on the kinds of breaches of trust, and (iii) that one should not confuse overcoming resentment and anger with suppressing them. It then argues (iv) that there is nothing fundamentally unforgivable. It enquires into the source of the erroneous thesis according to which some misdeeds are fundamentally unforgivable. (v) A reason for this belief consists in assigning the victim – instead of ethical norms – the key role in the process of forgiveness. (vi) It attempts to refute arguments in favor of this belief, and finally (vii) to locate the interest underlying the assertion of the existence of misdeeds that were fundamentally unforgivable.

Keywords: breach of trust, trust, reconciliation, cooperation, forgiveness, unforgivability, anger, resentment, emotion.

¹ Saggio ricevuto in data 13/03/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: Jean-Christophe.Merle@uni-vechta.de.

1. Can resumed cooperation be a criterion for restored trust?

Breaches of trust may have diverse causes. In politics, for instance, these cases may be corruption, inefficiency, incompetence, counterproductive or even damaging measures, failed or weak institutional guaranties, authoritarian measures, crimes against humanity etc. The emotional reaction ranges from mere distrust to anger, and sometimes to resistance or even to violent actions. A few years ago, in Brazilian restaurants, politicians suspected to be corrupt – who were not few, since investigations for corruption were underway against more than half of the members of parliament – were booed by other customers as “ladrões”, that is, thieves. In the heat of their anger, those persons might have said that such breaches of trust are irreparable or unforgivable. Yet, despite this widespread anger, voters often keep electing politicians who they do not trust, or even distrust, and whom they likely do not forgive. One may be tempted to assume that continuance of anger and resumed cooperation are incompatible, and to conclude from this assumption that those people are either hypocrites or irrational. Both conclusions were fallacies. Emotions, decisions, and rationality are three different issues.

Distinguishing these issues from one another is not obvious. According to Robert Axelrod, for instance, the most successful game strategy, *tit for tat*, reacts to an uncooperative single play of another player with one and only one uncooperative play. If the other player were to then respond with a cooperative play, the *tit for tat* strategist would react with a cooperative play³. This is what Axelrod calls «forgiveness», that is, restoring cooperation after the combination of a single retaliation and the modified behavior of the other player.

In the following, I will not challenge Axelrod’s assertion that *tit for tat* is the most successful strategy when the player has several options within the game at her disposal, but no other choice than remaining in the game with her counterpart. Instead, I disagree on the following points with Axelrod regarding the use of the word «forgiveness»: (i) although forgiveness may influence the readiness to resume cooperation and may be more beneficial than unforgiveness, forgiveness does not consist in such a readiness, but instead of an emotion, (ii) a counterpart’s uncooperative play disadvantages me without necessarily being a wrong, that is, an act that is morally wrong, whereas forgiveness presupposes that the forgiver has been wronged; (iii) forgiveness is independent from the continuation of the game with the counterpart.

Another emotion that motivates cooperation seems to be more closely linked to the continuation of the game: trust. In fact, the restoration of trust usually motivates the resumption of cooperation. Yet, in the situation described above – in which, upon my retaliation, my counterpart responds with a cooperative play – I may renew with a cooperative play, but this does not imply that I resume trusting in my counterpart. Indeed, *tit for tat* is a strategy that does not refer to trust. It merely prescribes as beneficial the following sequence: to a cooperative play, counterpart’s uncooperative

³ See R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York 1984, p. 36.

play, retaliation, counterpart's cooperative play, cooperative answer. It says nothing about the motivation to comply with this strategy, nor about emotion in general, nor the particular emotion of trust caused by my counterpart's cooperative play.

For these reasons, in the following, I will not consider resumed cooperation – whether this is a rational decision or not – as a criterion for assessing forgiveness or restoration of trust. Nor will I take the absence of renewed cooperation as a criterion for asserting the existence of anything irreparable or unforgivable. Instead, I will consider restored trust and forgiveness as emotions.

2. *Some conceptual confusions between trust, reconciliation, and forgiveness*

Trust and forgiveness are emotions, and, as all human emotions, they are submitted to norms related to a breach of trust and the restoration of trust after a breach. Annette Baier expresses this point correctly, when she writes:

Overwillingness to excuse untrustworthiness, as well as undue distrust, may not merely deprive me of a good, but may destroy a minisystem, a little network of mutually beneficial expectations. Uncomplaining or automatically forgiving long-suffering invites its own continuation. [...] Unforgiving rigidity and, at the other extreme, easygoing willingness to keep on forgiving, are both dysfunctional weaknesses, if our goal is to maintain and repair a network of beneficial trust, one composed of normally faulty human persons. [...] To forgive seventy times seven for the same wrong from the same person, or even from persons of some one group (if only we could be confident how to group people in trust-relevant ways), would be treachery to one's fellows, who could also become victims⁴.

Because of the existence of norms for emotions in restoration of trust and for forgiveness, there can be a deficit or an excess of these emotions. In the following, I will consider neither the restoration of trust nor forgiveness as they could possibly exist, but as they should (and can) be. This point is linked to the following one.

Both restored trust and forgiveness are three-parts relations. A person A trusts in / distrusts a person B for x. A person A forgives / does not forgive x by a person B. In the following, I intend to inquire into the x that can / can never be forgiven (respectively that can / can never be the object of trust again). Accordingly, I adopt as the title of the present article, “May there be irreparable or unforgivable breaches of trust?”, not “Are there persons who cannot forgive or trust again after certain breaches of trust?”.

Baier seems to identify the «overwillingness to excuse untrustworthiness» with «easygoing willingness to keep on forgiving», on the one hand, and «undue distrust» with «unforgiving rigidity», on the other hand. She also seems to oppose «excus[ing] untrustworthiness» to «undue distrust», thus suggesting an identification of

⁴ A.C. Baier, *Trust. The Tanner Lectures on Human Values*, 6-8 March 1991, p. 135. (<https://tannerlectures.utah.edu/resources/documents/a-to-z/b/baier92.pdf>)

«excus[ing] untrustworthiness» with restoring trust. By doing so, Baier's quote provides us with one of the many examples of a lack of clear determination of the conceptual relationship between forgiveness and the restoration of trust in numerous philosophical essays on forgiveness and trust.

A similar lack of clarity can be observed regarding the conceptual relationship between forgiveness and reconciliation, on the one hand, and restoring trust and reconciliation, on the other hand; hence, also between forgiveness and restoring trust. Trudy Govier, for instance, writes: «The word 'reconciliation' is often used quite loosely [...] to mean no more than non-violent coexistence. [...] Non-violent coexistence in this sense is based on minimal trust ('they are no longer trying to kill us off') and does not require anything like forgiveness»⁵.

To this minimal sense of trust, Govier opposes a maximal sense, which she first seems to consider as the correct one: «To be worthy of the name, reconciliation must involve more than non-violent co-existence. When it does, attitudes matter and at this point, trust and forgiveness become integral aspects of reconciliation»⁶. Govier details this maximal sense: «Such reconciliation would be based on acknowledgement, often expressed in public confessions, followed by repentance, restitution, forgiveness by victims, and eventual attitudes of warm acceptance»⁷.

Yet, Govier then introduces a third sense of trust, which she also seems to consider as a correct one:

But there is a significant third possibility: reconciliation as the building of trust for sufficient sustainable co-operation. Maximal and minimal reconciliation are not the only options. On this third possibility, feelings and attitudes are important [...]. If trust is to be restored, resentment and anger will need to be removed, because they are highly significant obstacles⁸.

Obviously, Govier connects restoring trust to forgiveness and reconciliation – both in the second, maximal sense, and in the third sense of trust. In the following quote, Govier tries to precisely articulate this connection, referring to the example of conjugal breach of trust:

To regain trust and a sense of security, the injured person needs to overcome her resentment and fear. She needs acknowledgment and reassurance as a basis to forgive and come to trust again, seeing the other as one who will not hurt again. To reconcile with her partner, she has to trust him; and to trust him, she has to forgive him. So, in this kind of case, reconciliation and forgiveness go together⁹.

⁵ T. Govier, *Forgiveness and Revenge*, Routledge, London- New York 2002, p. 142.

⁶ Ivi, p. 143.

⁷ Ivi, p. 143, f.

⁸ Ivi, p. 144.

⁹ Ivi, p. 141.

Govier points out three key components of both forgiveness and restored trust: (i) the «acknowledgement» by the breacher that the breach was not the appropriate action, (ii) the importance of a change of «attitudes», and (iii) the overcoming of «resentment and fear». But another aspect remains unclear. If, according to Govier, restoring trust presupposes forgiveness, what does restored trust add to mere forgiveness? Govier sees «acknowledgment and reassurance», and «seeing the other as one who will not hurt again» as components of forgiveness. But Govier does not provide any indication about what forgiveness adds to these components. The «eventual attitudes of warm acceptance» that Govier mentions cannot be an additional component, since they belong only to the maximal sense. As a result, restored trust and forgiveness appear to be quite identical, although Govier obviously considers them as two different concepts, since she tries to distinguish them from another.

The source of the confusion consists in overlooking three major differences between the respective *x* that I mentioned above: a person A trusts in / distrusts a person B for *x*. A person A forgives / does not forgive *x* by a person B. (i) In the case of trust – whether prior to the breach of trust or after the restoration of trust – this *x* pertains to the future, whereas, in the case of forgiveness, this *x* belongs to the past. (ii) In the case of trust, *x* consists in an advantage or in the avoidance of harm, whereas, in the case of forgiveness, it consists in moral wrongdoing. Therefore, (iii) forgiveness essentially entails a moral component that is not necessarily present in trust. (iv) Restoring trust consists in regaining an *x*, whereas forgiving erases an *x*. Admittedly there are numerous cases in which forgiveness and restored trust are both present, or even concomitant. In the following, it is of paramount importance to keep the conceptual distinction between restored trust and forgiveness in mind. In so doing, I will argue that, whereas there may be irreparable breaches of trust, none of them can be fundamentally unforgivable.

3. Might breaches of trust be irreparable?

Moreover, trust and confidence are two clearly distinct concepts. In trusting persons, groups of persons, or institutions, one is confident of the occurrence of some state of the world, that is, of something happening, remaining as it is, changing or disappearing. However, trusting in a person means having confidence that this person will deliberately contribute to the occurrence of some state of the world in the future, whether this future is close or remote. This latter form of confidence is mainly of the following three kinds:

- (i) confidence in the moral disposition of the trusted agent,
- (ii) confidence in the competence of the trusted agent,
- (iii) confidence in the institutions in the framework of which the trusted agent acts.

Each kind can be breached, the first one, for instance, by a corruption scandal; the second one, for instance, by a policy's counterproductive or damaging results or

it's side-effects; the third one, for instance, by a failure to properly hinder an attempted abuse of power. Although the third one relates primarily to the trust in institutions rather than in persons, it is indirectly linked to the trust in the persons in charge of the institutions.

Breaches of trust can lead to diverse kinds of lack of trust or distrust, as far as an inability to trust at large, as Baier explains:

Trust comes in webs, not in single strands, and disrupting one strand often rips apart whole webs. [1] Sometimes we judge that this has to be done, despite the cost to “innocent” victims. [2] And all of us, as ones caught up in such webs of trust, know that sometimes the abrupt cessations of friendly and mutually trusting relationships mysteriously inflicted upon us by some people can be responses to the offenses of others in the same web¹⁰.

Baier's examples are interesting in several respects, including the following ones related to two situations that I have numbered in square brackets in the quotation. One of them depicts a situation in which the breach of trust may be caused by a morally arguable application of the so-called doctrine of “double effect”, which unavoidably makes «“innocent” victims». In such a case, the trust breaching person does not bear moral guilt, and this circumstance may be well-known by the unfortunate innocent victim. Upon a change of circumstances, the situation in which the doctrine of double-effect applies may end, but the victim's reaction to the breach of trust is not necessarily fully renewed trust. It may be more limited trust or deep distrust. Another regard in which Baier's quotation is interesting is the second depicted situation in which trust may be terminated because of a breach of trust that does not lie in the trusted person, but instead in another person whom one trusted in another matter. If this termination affects all persons who a person trusted before the breach of trust, the following, third kind of, situation occurs:

[3] Bad enough betrayals of trust lead not just to loss of a particular entrusted good but to a lasting inability to partake of that sort of trust-dependent good. And if the trust-dependent goods are the most precious, then that is a severe disability¹¹.

In the second and third situations, the termination of trust is not grounded in any demerit or in any change inherent to the person who was trusted as hitherto. In the same way, the restoration of trust is not grounded in all situations in a merit or in any change inherent to the person who caused the breach of trust. In other words, termination of trust and restoration of trust are submitted to moral normative standards only in some – not in all – kinds of situations. Instead, in all kinds of situations, termination of trust and restoration of trust are submitted to standards of rationality. The criterion is whether confidence or a lack of confidence is instrumentally rational – in relation to one's goals and values –, and to what degree.

¹⁰ A.C. Baier, *Trust. The Tanner Lectures on Human Values*, cit., p. 134 (square brackets are mine).

¹¹ Ivi, p. 130 (square brackets are mine).

The rationality of a – either full or partial – restoration of trust or of its denial depends on the rationality of renewing confidence under new circumstances. The kinds of confidence mentioned above may play an important role, and one kind of confidence might be partially replaced by another. But our question was not, whether some breaches of trust can be restored, but instead whether some breaches of trust may be irreparable. Let us look at the three aforementioned kinds of confidence from this perspective.

(i) *Case of a breach of trust due to a lack of confidence in the moral disposition of the trusted agent.* Here, the question is not whether one can exclude that a moral betterment of the trust breaching agent has happened or is to occur at some point in the future. Instead, the question is whether there is a factual basis for a sufficient rational confidence in an actual betterment. Not only the risk, but also the potential damage linked to a renewed breach of trust, must be evaluated, taking into consideration the damage caused by the initial breach of trust. Some damages, for instance, in cases of high treason, seem difficult to ever be overcome in such an evaluation.

(ii) *Case of a breach of trust due to a lack of confidence in the competence of the trusted agent.*

Admittedly, not every wrong decision, nor even multiple consecutive wrong decisions must always be evidence of incompetence. Caution is required drawing conclusions from wrong decisions and drawing consequences from such conclusions. In fact, trust is of a paramount importance in the context of our increasingly complex world that demands always more specialization and often overstrain the people. As Niklas Luhmann explains, trust usefully reduces complexity¹². Distrust because of some wrong conclusions may be careless and may paradoxically lead to trust untrustworthy persons. Cassam warns against such a stance:

There is contempt for the truth, contempt for experts, and, in the case of politicians, contempt for the public. Each of these varieties of contempt is detectable in the epistemic posture of politicians who dismiss evidence that conflicts with their prejudices and promote the idea that experts are not to be trusted. The contempt of these politicians is an affective quality of epistemic insouciance and explains their indifference to matters that ought to be of concern to a conscientious truth-seeker¹³.

Yet, gross miscalculation, gross misjudgment, repeated outbursts of fury, gross arbitrariness, pathologically irrational behavior and the like, may rationally be considered as strong evidence of a lack of competence. Such problems can be remedied, if at all, only in the long run.

Now, here the question is not even whether there is the factual basis for sufficient rational confidence in an actual enhancement of the competence, nor what the

¹² Cfr. N. Luhmann, *Trust and Power*, transl. by H. Davies, J. Raffan, K. Rooney, John Wiley & Sons, Chichester-New York 1979.

¹³ Q. Cassam, *Vices of the Mind*, Oxford University Press, Oxford 2019, p. 85.

potential damage linked to a renewed breach of trust may be. Instead, the decisive point is that there is no need for considering whether the competence of the trust breaching person might have improved. In fact, there are enough qualified candidates for replacing such persons whose competence clearly failed. This is a decisive difference between the lack of confidence in the competence of a trusted agent and a lack of confidence in the moral disposition of the trusted agent. In fact, unlike the extreme cases that I have just mentioned, which fortunately are a minority of humankind, moral weakness is extremely widespread.

(iii) *Case of a breach of trust due to a lack of confidence in the institutions in the framework of which the trusted agent acts.* Here, the condition for restored trust is a reform of the institution(s). Where it does not happen, trust could be, at most, restored only through non-institutional solutions, if any. To this extent, the merely rhetorical character of Potter's question is justified: «Can trust be restored, or developed, when the kind of damage done through systemic power imbalances seem so historically thorough?»¹⁴ The conclusion from this is that, in some case, the breach of trust may be irreparable for normatively and rationally valid reasons.

Yet, this conclusion should not be overly dramatized, particularly in two regards. First, this conclusion does not mean that all cases of irreparable breaches of trust are cases of distrust. D'Cruz rightly distinguishes the lack of trust, as mere negation of trust, from distrust:

While trust and distrust are not mutually exhaustive, they do seem to be mutually exclusive.

[...] Just as distrust is not the absence of trust, so also trust is not the absence of reliance. You may decide not to rely on someone for reasons that have nothing to do with distrust. Reliance, like trust, can sometimes be a burden, and you may have reason not to so burden someone. Moreover, a judgment that someone is untrustworthy is very different from a judgment that it is not wise to rely on them¹⁵.

Second, the lack of trust is most of the time not to be understood in a binary way: either the initial trust is fully restored or trust is entirely lacking. There are examples of options that lie in between, such as the case of a Macedonian village in which Macedonians and Albanians coexist, as described by an article from 1999 in the *New York Times* that Govier refers to: «Any trust required between these groups is quite limited; they live separately and co-operate only minimally, and because this is the case, there seems little need for forgiveness for wrongs committed in the course of past enmity»¹⁶.

¹⁴ N.N. Potter, *Interpersonal Trust*, in J. Simon (edited by), *The Routledge Handbook of Trust and Philosophy*, Routledge, New York-London 2020, pp. 243-255: 252.

¹⁵ J. D'Cruz, *Trust and Distrust*, in J. Simon (edited by), *The Routledge Handbook of Trust and Philosophy*, cit., pp. 41-51: 41.

¹⁶ T. Govier, *Forgiveness and Revenge*, cit., p. 142.

4. *A fallacy about the relation between restoring trust and forgiveness*

Govier does not explain what does, in the case of this village, the “limited trust” consist in. Presumably, it consists in the confidence each community has in the other community to respect the separation and abstain from any aggressive move. As mentioned above, the *x* for which an agent trusts another agent consists in an advantage or in the avoidance of harm. In the case of that Macedonian village, the advantage of trust clearly lies in the avoidance of harm due to an active conflict.

Govier asserts that, because in this case trust is very limited, «there seems little need for forgiveness for wrongs committed in the course of past enmity». The opposite conclusion that Govier suggests is that wherever trust is intended not to be significantly limited, forgiveness for past wrongs is needed. Her assertion is presumably grounded on (i) «resentment and anger» being «highly significant obstacles»¹⁷, and on (ii) forgiveness entailing «overcome[ing] resentment and fear»¹⁸. Let us analyze this opposite conclusion. The premises are: (i) Resentment and anger for past wrongs hinder trust, (ii) Forgiveness removes resentment and anger for past wrongs. The conclusion is: (iii) Forgiveness is needed. This argumentation contains at least two flaws. Indeed, on the one hand, overcoming resentment and anger does not necessarily mean getting rid of them. Overcoming resentment and anger only requires that resentment and anger do not prevail, that is, that another motivation(s) prevails. On the other hand, forgiveness – as removal of resentment of anger and fear – is not the only way for overcoming resentment and anger. Thus, Govier’s assertion that «[t]o reconcile with her partner, she has to trust him; and to trust him, she has to forgive him»¹⁹, is not only fallacious, but also, in some cases, fatal, because it sets a benchmark for trust that is much too high and may therefore hinder the restoration of trust. Thus, this assertion turns some reparable breaches of trust into irreparable ones.

5 *Is there anything fundamentally unforgivable?*

As mentioned above, whereas the *x* for which an agent trusts another agent consists in an advantage or in the avoidance of harm, in the case of forgiveness, the *x* that an agent forgives another agent for consists in a past moral wrongdoing. As I explained above, some breaches of trust are not caused by moral wrongdoings. Obviously, in such cases, the question of forgiveness does not apply. However, breaches of trust are caused by moral wrongdoings. Let us now inquire whether at least some of breaches of trust caused by moral wrongdoings may be unforgivable.

For this purpose, I will focus on the most serious moral wrongdoing. Let us assume, for instance, that a man has murdered a dozen times, that he tortured and killed small children, or that this person ordered mass murder, or even genocide.

¹⁷ Ivi, p. 144.

¹⁸ Ivi, p. 141.

¹⁹ *Ibidem*.

Many people would find these acts to be unforgivable, but, I ask, are they conceiving of it correctly?

For the victim, forgiveness consists of the justified disappearance of both resentment and the desire for vengeance. For the wrongdoer(s), it consists of the justified disappearance of both the negative feeling against themselves and the feeling that there is a duty to expiate. Ideally, forgiveness occurs in both the victim and the wrongdoer in a coordinated way. Yet, it may also occur as a one-sided phenomenon. Now, forgiveness and the lack of forgiveness are not only subjective emotions, but also the objects of objective intuitions and principles of social ethics. I shall be inquiring into the latter, which, in some parts, will substantially diverge from forgiveness as a mere subjective feeling. In respect to whether there is anything unforgivable as a matter of principle, one often thinks of what the victim does not want to forgive. In the following, I attempt to show that this view constitutes the core component of a conception of forgiveness that is ethically wrong.

6. *Does the victim really occupy the key function in the process of forgiveness?*

In the traditional conception of forgiveness – held by authors such as Vladimir Jankélevitch and Robert Spaemann – the wrongdoer can only ask for forgiveness from their victim²⁰. The victim is seen to be morally superior to the wrongdoer, and the victim should not necessarily forgive. This conception regards the act of forgiving as a voluntary and generous decision made by the victim. This view is untenable for at least five reasons.

1) It is moral intuition, which is emphasized for example by Paul Ricœur²¹, that the victim is not allowed to either forgive too quickly, to refuse to grant forgiveness for too long or to pose requirements that are too demanding for the wrongdoer to carry out. This moral intuition is quite prevalent in everyday practice.

2) Psychologists contrast the traditional view – the one which derives itself from the moral superiority of the victim – with a more *symmetrical* view of forgiveness. Forgiveness corresponds to the interests of the victim, which is the reason why Robert Axelrod calls the most successful strategy, that is, *tit for tat*, «forgiveness», although this name is misleading in other regards²². Not only the wrongdoer, but also the victim, may have the *need* for forgiveness and feel the psychic burden of a lack of forgiveness. In *On the Genealogy of Morality* and *Discipline and Punish*, Friedrich Nietzsche

²⁰ Cfr. V. Jankélevitch, *Le Pardon*, Aubier-Montaigne, Paris 1957; R. Spaemann, *Verzeihung*, in Id., *Glück und Wohlwollen*, Klett-Cotta, Stuttgart 1989, pp. 239-254: 252; see also N. Richards, *Forgiveness*, in «Ethics» 99, n. 1, 1988, pp. 77-97: 96; L. Allais, *Wiping the Slate Clean: The Heart of Forgiveness*, in «Philosophy & Public Affairs», 36, n. 1, 2008, pp. 33-68.

²¹ Cfr. P. Ricoeur, *Sanction, Réhabilitation, Pardon*, in Id., *Le Juste*, Editions Esprit, Paris 1995, pp. 193-208; see also P. Hieronymi, *Articulating and Uncompromising Forgiveness*, in «Philosophy and Phenomenological Research», LXII, n. 3, 2001, pp. 529-555: 552.

²² Cfr. R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, cit., p. 36.

and Michel Foucault, respectively, highlight the role of the enjoyment of revenge or, in Nietzsche's terminology, the act of «making someone suffer» [*Leiden-lassen*] as a compensation for the victim. From a psychological perspective, however, this enjoyment is worth little compared to the consequences and risks for the person who exercises revenge. Compared to the advantages that cooperation brings about, the energies expended in exercising revenge are wasted energies.

3) Forgiveness is *not a decision that is made suddenly and at once*. Forgiveness is a decision that is the result of a *process*. Psychologists consider forgiveness as a process consisting of three steps²³. In the *first* step, the victim gathers the details about the trauma that eventually will stand to be forgiven. By doing so, the victim falls into the grip of fear or anger and she behaves in a way that is unusual for her, oftentimes incoherently and vengefully. Joseph Butler refers to this phenomenon in *Sermons*; where he considers it to be the opposite of forgiveness, terming it «resentment» and «revenge». In the *second* step of the process, a form of empathy comes into play: the victim attempts to make sense of the trauma that was suffered, to look for its cause, its motivation and its context within the larger context of the wrongdoer's *milieu*, as well as attempting to learn and become wiser from this experience. It is finally with the *third* step that forgiveness in the strict sense of the term comes into play. Psychologists characterize this result as a combination of the following changes: the victim gains restraint over negative emotions and judgments; there is a decreasing or disappearing motivation to retaliate or to merely keep aloof from the wrongdoer; and the victim may also restore benevolence toward the wrongdoer. In some cases, benevolence toward the wrongdoer can be fully reestablished and reconciliation with him may take place. Obviously, such an outcome presupposes an adequate interaction between the wrongdoer and the victim, which means that the wrongdoer must abstain from further offenses and demonstrate active repentance. Calhoun introduces the «aspirational forgiveness» as «a choice not to demand that [the wrongdoer] improve»²⁴. Yet, it is doubtful whether such an aspirational forgiveness can ever be morally right. At least, one must observe «that [...] we should wish for such a change of heart seems indeed to belong to the essence of forgiveness»²⁵.

4) In the process of forgiveness, the wrongdoer is placed on the same level as the victim. Even in traditional conceptions of forgiveness the moral superiority of the innocent victim is not the only fundamental element. Since the early Christian era, every human being is seen to be a sinner. According to Kant, it is «[...] a duty of virtue not only to refrain from repaying another's enmity with hatred out of mere

²³ Cfr. K. Coop Gordon, D.H. Baucom, D.K. Snyder, *Forgiveness in Couples. Divorce, Infidelity and Couples Therapy*, in E.L. Worthington (ed. by) *Handbook of Forgiveness*, Routledge, London 2005: 407-422: 408; N.G. Wade, E.L. Worthington, J.E. Meyer, *But Do They Work? A Meta-Analysis of Group Interventions to Promote Forgiveness*, in E.L. Worthington (ed. by) *Handbook of Forgiveness*, cit., pp. 423-440.

²⁴ C. Calhoun, *Changing One's Heart*, in «Ethics», 103, n. 1, 1992, pp. 76-96: 95.

²⁵ A. Kolnai, *Forgiveness*, in «Proceedings of the Aristotelian Society», LXXIV, 1974, pp. 91-106: 104.

revenge but also not even to call upon the judge of the world for vengeance, partly because a human being has enough guilt of his own to be greatly in need of pardon»²⁶.

The contemporary psychologists Malcolm, Warwar and Greenberg state that empathy toward the injurer involves being able to see the other person as acting in a quintessentially human manner, which may flow out of the context of her own self-focused needs and perceptions. It includes (but does not require) the possibility of recognizing that what the injurer did was similar to something one has done or could do under the same circumstances²⁷.

Admittedly, to see the wrongdoer in this light, in no way means having to excuse or forgive her.

5) Forgiveness provides the victim with a utility that is not connected to the pleasure of making the wrongdoer suffer. It is therefore misguided to assume that forgiveness originates from generosity. According to Axelrod, the most successful game strategy, *tit for tat*, reacts to an uncooperative single play of another player with one and only one uncooperative play. If the other player were to then respond with a cooperative play, the *tit for tat* strategist would react with a cooperative play. Forgiveness consists in restoring cooperation after the combination of a single retaliation and the modified behavior of the other player. Therefore, unlike the traditional conception, this model excludes neither resentment nor revenge, but it does limit their role. Even authors such as Jean Hampton and Jeffrie Murphy – who embrace the victim’s entitlement to “resentment” when considered as self-defense and as an expression of self-respect²⁸ – do not conceive of resentment in absolute terms, but, instead, regard it to be a *means*: to them it is an incentive for the wrongdoer «not to wrong» the victim again²⁹. Kant’s *Doctrine of Virtue* originates from the same deterrent perspective. Kant differentiates between forgiveness and the «*meeke toleration of wrongs*», that is, a «renunciation of rigorous means [rigorosa] for preventing the recurrence of wrongs by others»³⁰.

In this regard, the mothers of the victims of the Argentinean military dictatorship of the 1970s (*Las Madres de Plaza de Mayo*) are completely correct. They are not satisfied with the affirmation of regret on the part of the criminals, protesting against their amnesty and demanding a criminal trial for those who tortured their children. Similarly, some victims of the crimes of the former South African apartheid government rightfully criticize that the sweeping impunity for such crimes is made out to be

²⁶ I. Kant, *Metaphysical First Principles of the Doctrine of Virtue*, in *Practical Philosophy*, transl. by M. Gregor, Cambridge University Press, Cambridge 1996, p. 578; TL, AA, 6: 460 f.

²⁷ Cfr. W. Malcolm, S. Warwar, L. Greenberg, *Facilitating Forgiveness in Individual Therapy as an Approach to Resolving Interpersonal Injuries*, in E.L. Worthington (ed. by) *Handbook of Forgiveness*, cit., pp.379-391: 385.

²⁸ Cfr. J.G. Murphy, J. Hampton, *Forgiveness and Mercy*, Cambridge University Press, Cambridge 1988, p. 24 f., p. 49 f.

²⁹ J.G. Murphy, *Forgiveness, Self-Respect and the Value of Resentment*, in E.L. Worthington (ed. by) *Handbook of Forgiveness*, cit., pp. 33-40: 35.

³⁰ I. Kant, *Metaphysical First Principles of the Doctrine of Virtue*, cit., p. 578; TL, AA, 6: 461.

«forgiveness», even though Desmond Tutu himself makes reference to it as a «decision of *realpolitik*»³¹ that serves to prevent civil war and promote stability.

7. Reasons for subjective unforgivability

The coordination process through which an ethically correct forgiveness is achieved is of a conscious one, since both the wrongdoer and the victim know which steps are required first from the wrongdoer and then from the victim. In contrast, the merely subjective process of forgiveness depends on emotional moves which become the conceptualizable emotion of forgiveness or denial of forgiveness, beginning with a process that integrates the entire past history of the relationship between the wrongdoer and the victim as well as their projects, cultural background, etc.

Most of the arguments in favor of the thesis, according to which there are things that are unforgivable as a matter of principle, refer to something subjectively unforgivable. They all make the victim's key function absolute.

1) One traditional conception of forgiveness consists in considering it to be the repayment of a debt toward the victim. Now, such a repayment may be understood in one of two ways. It means either a radical transformation of the wrongdoer's behavior or some form of compensation provided to the victim for the harm that she suffered from the wrongdoer. I have hitherto been arguing for the former, but now I shall make a few remarks about the latter interpretation. Compensation for damages by the wrongdoer, insofar as it is possible, does indeed count as one of the preconditions for forgiveness. If forgiveness, however, merely were compensation for the damage suffered by the victim, then it would have at least three results that are incompatible with any conception of forgiveness. First, a third-party would be allowed to intervene on behalf of the wrongdoer and provide compensation for the loss. Secondly, a remorseful wrongdoer who is not able to provide compensation would not be allowed to be forgiven. Thirdly, the act would be undone by the acquittal. Now, in reality, forgiveness never excludes, but rather always includes the remembrance of the wrongdoing³². Forgiving suppresses the wrongdoer's internal guilt, not the remembrance of the wrongdoing. The unanimous opinion is that what is forgiven is not only *not* forgotten, but that it is also imputed to the wrongdoer. As Nietzsche points out, forgiveness requires that one differentiate between the action and the agent. The morally wrong action is imputed to the agent, but the agent is not reduced to his wrong action.

³¹ See D. Tutu, *The Spirituality of Reconciliation*, Address at the Washington National Cathedral, November 13, 2007.

³² Cfr. L. Allais, *Wiping the Slate Clean: The Heart of Forgiveness*, cit.

2) In some cases, the process of forgiveness demands more efforts from the victim than from the wrongdoer³³. This is no reason for considering the wrongdoing to be unforgivable. Let us consider an example. Some scholars, such as Vladimir Jankélevitch³⁴, consider forgiveness as requiring the wrongdoer to show remorse with a sincerity that is beyond any doubt. From this, they draw the conclusion that forgiveness is impossible. Since a person can never know what the true motives of another person (or even one's own motives) really are, such a perspective should lead to a universal mistrust between human beings. Now, such a universal mistrust is contradicted by the existence of interpersonal relationships, which must, at best, rely on plausible interpretations of behavioral patterns and emotional signals.

3) Some scholars, such as the sociologist Georg Simmel, identify forgiveness with reconciliation. R.S. Downie considers that «An injury involves the severing of the relationship of agape, and forgiveness its restoration»³⁵.

Yet, admittedly, reconciliation is impossible without forgiveness, but forgiveness can occur without reconciliation. For instance, psychologists have observed that: «An important aspect of conceptualization of forgiveness is that it does not stipulate that partners must reconcile in order for forgiveness to occur. Partners can decide to terminate the relationship and still fulfill the conditions of forgiveness»³⁶.

In cases such as sexual assaults, especially under circumstances involving incest, successful therapy and forgiveness are contingent upon the abuser severing all relations with the victim; therefore, forgiveness must be achieved without reconciliation³⁷.

4) According to Georg Simmel, resentment and the desire for vengeance gradually happen to be outweighed in the eyes of the victim by the wrongdoer's positive traits that the victim eventually discovers or *rediscovers*³⁸. Simmel describes the case of «irreconciliability» as one in which the «particular contents» of the conflict either become the «very center of the personality» or the «psychological precipitate of the conflict» becomes «isolated» in the victim's overall psychological context³⁹. Forgiveness still takes place in the second case, even though the relation either ceases to exist or was reduced in value. Although Simmel identifies forgiveness with reconciliation and considers forgiveness as irrational, which I argue are both incorrect

³³ See, for example, J. Montmarquet, *Planned Forgiveness*, in «American Philosophical Quarterly», 44, n. 3, 2007, pp. 285-296: 285 f.

³⁴ Cfr. V. Jankélevitch, *Le Pardon*, cit., p. 213.

³⁵ R.S. Downie, *Forgiveness*, in «The Philosophical Quarterly», 15, n. 59, 1965, pp. 128-134: 133.

³⁶ K. Coop Gordon, D.H. Baucom, D.K. Snyder, *Forgiveness in Couples. Divorce, Infidelity and Couples Therapy*, in E.L. Worthington (ed. by), *Handbook of Forgiveness*, Routledge, London 2005, pp. 407-422: 407.

³⁷ Cfr. J.G. Noll, *Forgiveness in People Experiencing Trauma*, in E.L. Worthington (ed. by) *Handbook of Forgiveness*, cit., pp. 363-375: 371.

³⁸ Cfr. G. Simmel, *Conflict*, in Id., *Conflict and the Web of Group-Affiliations*, transl. by K.H. Wolff, Free Press., Glencoe 1955, pp. 11-124: 122.

³⁹ *Ibidem*.

assertions, this case clearly implies that forgiveness can take place without any reconciliation.

5) One often confuses the absence of forgiveness in individual cases with unforgivability as a matter of principle. Yet, even in the case of a failed process of forgiveness, one cannot exclude the possibility that the process can be resumed at a later point and that it might then succeed – at least as long as the process has not come to renewed offenses. As Martin Luther King Jr. said, forgiveness may take time.

Even the death of the victim does not make forgiveness impossible, contrary to what Hannah Arendt believes⁴⁰. It is fairly well known that Hans Jonas and Vladimir Jankélevitch argued that the genocides of the Second World War are unforgivable. Also, along the same lines, the Nobel Prize winner Elie Wiesel penned «A Prayer of Unforgiveness». Their wording and their lack of any expression of *resentment* clearly show, however, that these authors are not taking a position that is *against forgiveness*, but, rather, they are calling *for the remembrance* of these atrocities so that they may never occur again.

Let it be noted that the thesis of unforgivability after the death of the victim, if it were to apply at all, would result in exactly the opposite of what is usually strived for when it is used in the first place. Instead of separating one type of especially heinous crime from all the others, this thesis serves to make all violations, however minor they may be, unforgivable after the death of the victim. This objection therefore rests on confusing a contingent ending of the forgiveness process with an impossibility of *forgiveness grounded in principles*. In other words, this thesis confuses *privatio* with *contradictio*. In reality, a wrongdoer can fulfill the requirements for forgiveness by showing remorse after the death of the victim and altering their behavior to make a sincere effort not to cause further harm to any more people. Also, *vice versa*: the victim can forgive a deceased wrongdoer who has already begun the process of forgiveness before her death.

Last but not least, one can dismiss the existence of principally unforgivable actions through a *reductio ad absurdum*. Let us assume that there was an infringement so grave and abominable that one might very well consider it as “unforgivable”. Why then should the wrongdoer, who is allegedly eternally unforgivable, not only be punished, but also be expected to display a specific moral behavior? History has shown that various acts can be awaited from the criminal: that the criminal be put out on the pillory and the people take their revenge; that the wrongdoer feels shame and hides on the margins of society or lives in exile; or, that the wrongdoer keep expiating for the remainder of her life. In all of these cases, one demands exactly what is required for forgiveness and what necessarily belongs to the process of forgiveness: one demands confession of the guilt, remorse and new maxims that govern the actions of the wrongdoer. Even though some people might feel relieved if a human being who bore a special guilt killed herself, most people, however, would much rather hear that the person at least showed remorse in the last moments of her life.

⁴⁰ Cfr. H. Arendt, *Vita Activa oder Vom tätigen Leben*, W. Kohlhammer, Stuttgart 1960, p. 233.

This goes to prove that the persons involved consider the process of forgiveness as unfinished rather than evidence for absolute unforgivability. This contradicts Jacques Derrida's conception of forgiveness that forgiveness is as much impossible (for remorse has no moral value) as it is necessary (for it is indispensable to the preservation of interpersonal relationships)⁴¹. In reality, forgiveness is possible for the reason that it is indispensable.

8. Which interest is underlying the assertion of unforgivability?

If a reconstruction of the ethics of forgiveness may not include any absolute unforgivability, why is the belief in such unforgivability so widespread? What interest or what misperception of interest can lead to this belief?

The victim's interest in this belief is obvious. The belief of unforgivability leads to rejecting the assumption that the victim and the wrongdoer are fundamentally situated on the same moral level, because both are potential sinners. Through unforgivability, the victim secures an everlasting superiority over the wrongdoer.

Public opinion usually considers a few particularly serious offenses as unforgivable; for instance, the serial torture and murder of young children or genocides. This view may be interpreted in two ways. It may follow a deterrent design, threatening potential wrongdoers with everlasting ostracism. But it may also externalize the evilness of the action, expressing the view that such particularly serious offences cannot really stem from society itself. In this way, the offence and the underlying evil are displaced into a «sanctuary» – using Durkheim's sociological meaning of the word. In this perspective, those particularly serious wrongdoers cannot be of the same kind as the wrongdoers who in fact demonstrate remorse and improve their behavior nor could they ever have been normal persons. In this view, the common person on the street can feel immunized against ever committing such serious offenses. This fallacy might turn out to distract the moral attention of the agent.

Not only the victim and the common person, but also the wrongdoer himself, may benefit from the fundamental inequality of moral status based on the thesis of unforgivability. Some wrongdoers still believe after the death of their victim that, even if they currently live an irreproachable way of life and sometimes even if the victim expressly forgave them, they cannot forgive *themselves*. I see three possible explanations for this phenomenon. Each of them is due to a misunderstanding of the concept of forgiveness.

The first explanation is that the wrongdoer not only regrets the offense but also feels ashamed because of it (in fact, the feeling of guilt is often combined with shame. Dillon, for instance, considers that what is to be forgiven by oneself as «a burden of guilt and shame»)⁴². This shame presupposes a separation of the human

⁴¹ Cfr. J. Derrida, *Le Siècle et le Pardon*, in Id., *Foi et Savoir*, Seuil, Paris 2001.

⁴² R.S. Dillon, *Self-Forgiveness and Self-Respect*, in «Ethics», 112, n. 1, 2001, pp. 53-83: 83.

being into two parts: into the wrongdoing part and the judging part. In this case, what causes the shame is not the specific form of guilt that the wrongdoer is trying to make amends for (by showing remorse, reforming themselves, etc.), but, instead, *it is the very possibility that the wrongdoer could do something that would require forgiveness*⁴³. These two parts of the same person are fundamentally on unequal moral footing: the judging part could never be a sinner. Now, according to Bernard Williams's analysis, shame does not lead to the fulfillment of our duty, that is, to a confession of our guilt, to regret and to reform, but, instead, it leads to their denial, to concealment, to lies and to further violations⁴⁴.

The second explanation for the impossibility of forgiving oneself rests on the supererogatory status of forgiveness in the traditional conception that I mentioned in the introduction. From this perspective, the wrongdoer can only ask their victim for forgiveness, since she is fundamentally unable to forgive herself, and the fulfillment of the precondition for forgiveness (confession of guilt, regret, reform, etc.) represents a *conditio sine qua non* but in no way a sufficient condition for forgiveness.

The conception of forgiveness as being supererogatory not only grounds unforgivability on the part of the victim, but it also underlies the unforgivability on the part of the wrongdoer. From the perspective of the supererogation, the confession of guilt, the regret and the reform of the maxims governing one's actions can always be improved. Supererogation, that is, demonstrating merit by doing more than one's strict duty, consists of three components⁴⁵. The first component is that one can do more than what one's duty is and that one gains moral merit through performing this surplus. The second component is that the effort exerted toward this surplus counts as a merit, whatever the result may be. The third component proceeds in the following way: if one does more than her duty, but does not do as much as one could have done had greater effort been exerted, then one has less moral merit than the person who merely fulfilled their duty because one appears to be less consistent. Thus, there is the possibility of a potentially unlimited increase on the path to deserving forgiveness. There is, however, no identified target for this increased effort, which betrays its vacuity. This conception results in the illusion, unmasked by Rüdiger Bittner⁴⁶, that suffering itself has a moral value; for example, the suffering caused by regrets, as well as, suffering caused by the pain of unforgivability. Because this feeling can distract us from the fulfillment of our duties in everyday life, it is even morally questionable.

⁴³ Cfr. R.S. Dillon, *How to Lose Your Self-Respect*, in «American Philosophical Quarterly», 29, n. 2, 1992, pp. 125-139: 128.

⁴⁴ Cfr. B. Williams, *Shame and Necessity*, University of California Press, Berkeley 1994; A. Gibbard, *Wise Choices, Apt Feelings. A Theory of Normative Judgment*, Clarendon Press, Oxford 1990, pp. 138 f.; J. Deigh, *Shame and Self-Esteem: A Critique*, in «Ethics», 93, n. 2, 1983, pp. 225-245.

⁴⁵ Cfr. U. Wessels, *Die gute Samariterin*, Walter de Gruyter, Berlin 2002.

⁴⁶ Cfr. R. Bittner, *Is It Reasonable to Regret Things One Did?*, in «The Journal of Philosophy», 89, 1992, pp. 262-273.

Whereas both the first and second explanations make the denial of self-forgiveness as immoral as the denial of forgiveness is when it is a matter of principle, the third explanation is ethically correct, but it supports forgivability rather than unforgivability. According to this explanation, the unforgivability thesis intends to express the sinful nature of human beings. Thus, even if we were to be forgiven for every guilt that we bear, the memory of every guilt would still remain preserved in us, and with it would remain the memory of a radical evil that can never be eradicated and that can at any moment induce us to offend our fellow human beings. In this case, it is our very human nature that we can never forgive ourselves. But, in this case, with whom can the process of coordination succeed or fail? Whether it succeeds or fails, it can neither be with fellow human beings, since they share the *conditio humana* with us, nor with other living beings. Even to refer to unforgivability on God's part makes little sense, because there is no theological indication of such an eternal unforgivability of human beings by God (at least in Christian theology): the *Lord's Prayer* even formulates the request that God forgive us in the same way in which we forgive others. Divine unforgivability would shift human beings into the category occupied by Satan, whose actions can only be evil and who therefore deserves eternal unforgivability. However, human beings are always capable of reform, from either a religious or a secular perspective.

Therefore, the alleged denial of self-forgivability can mean nothing other than a warning that is addressed to human beings in order to remind them not to forget their misdeeds and to hinder negative tendencies that continue trying to take control. For this reason, even the most serious moral wrongdoer, the person who committed the most serious trust-breach, and the most serious criminal should be forgiven.

Liberté, inégalité, égoïsme

Distrust and lack of solidarity as threats to contemporary democracy¹

Alessandro Pinzani²

Abstract

The loss of trust in political institutions in general and in democratic institutions, in particular, has long been an object of study. Theories that seek to explain this phenomenon can be divided into two broad categories, depending on the perspective they take: historical or systemic. The paper briefly examines these two approaches before proposing an explanatory strategy that seeks to combine them and, at the same time, combine philosophy and sociology. In doing so, it will recur to Hegel's *Philosophy of Right* and to the conception of the relation between individual and political community defended by the German philosopher.

Keywords: trust, democracy, Hegel, liberty, equality, solidarity.

1. Introduction

In the extensive literature on the relationship between trust and democracy and, more generally, on the role of trust within political communities and society *tout-court*, a certain consensus has been established on the fact that we are witnessing a strong loss of trust in political institutions in general and, in particular, in democratic institutions, on the one hand, and in the political class, on the other.³ I will not insist on this diagnosis, which has practically become commonplace; instead, I will devote myself to another aspect, to which few authors have given due attention, and I will try to find the reasons for this phenomenon in the historical evolution of democratic societies or even in the very essence of democracy. Generally, there is a tendency to attribute

¹ Saggio ricevuto in data 26/02/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: alessandro@cfh.ufsc.br.

³ See, among others, the classic V. Hart, *Distrust and Democracy. Political Distrust in Britain and America*, Cambridge University Press, Cambridge 1978; as well as P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris 2006.

the crisis of distrust in democratic institutions to causes external to them, such as, for example, the economic crises of recent years, the phenomenon of migration, the evident inability to control the economy by democratic means, etc. Of course, these aspects play a role in explaining the aforementioned crisis of confidence, but there is an alternative explanation, focused on the internal or endogenous causes of such a crisis.

Theories that seek to explain the lack of trust based on endogenous causes can be divided into two broad categories: those of a historical nature and those that take a systemic perspective. I will briefly examine these two approaches before proposing an explanation that seeks to combine them and, at the same time, to combine philosophy and sociology, as it is difficult to address an issue such as trust solely from a philosophical point of view. The problem is that, when trying to discuss why a certain society is characterized by a culture of trust or distrust, we have to deal with a series of variables that no philosophical theory can predict, if not descending to the level of empirical observation of society and becoming, at least in part, sociological theory (and perhaps agreeing with Adorno, who claimed that philosophy and sociology always go together).

2. Historical explanations

One of the authors who focus on the historical causes of the crisis of democracy is Ivan Krastev. Taking up an observation by Kolakowski⁴ about Popper's "open society", which would be threatened by its own success, Krastev says that the current crisis «is rooted in the fact that European societies are more open and democratic than ever» and that «it is precisely this opening that leads to the ineffectiveness and lack of trust in democratic institutions»⁵. In other words, democracy would tend to poison itself, to use another Kolakowski's term, or to develop forms of self-enmity, to use Krastev's term. Krastev bases his diagnosis on a series of considerations about what he considers to have been the five great revolutions that shook the West in the last fifty years. The first is the sociocultural revolution of the 1960s, which placed the individual at the center of politics (the author refers here to the American civil rights movement and to the 1968 movement). The second is the neoliberal revolution of the 1980s, which has delegitimized the State as an economic actor. The third is the revolution that led to the fall of the communist regimes in Eastern Europe and that seemed to reconcile the two previous revolutions. The fourth is the revolution in communications introduced by the diffusion of the internet. The fifth is represented by the advances in neurosciences, which have rediscovered the role of emotions or, more generally, of irrational aspects in politics.

According to Krastev, these revolutions have caused five counter-revolutions or backlashes that contributed to increase distrust in democratic institutions. The

⁴ Cf. L. Kolakowski. *Modernity on endless trial*, University of Chicago Press, Chicago 1997.

⁵ I. Krastev, *The age of populism: reflections of the self-enmity of democracy*, in «European View», 10, 2011, pp. 11-16: 12 f.

sociocultural revolution of the 1960s undermined the feeling that the political community has a common goal, exalting individual identity and leading to a colonization of public discourse by normative and legal demands linked to that identity. The reaction elicited by this process was represented by the ever-increasing attacks on multiculturalism, particularly at the political level (less at the academic level) and by the growing nostalgia for a sense of belonging to a homogeneous and less individualistic political community.

The neoliberal revolution was the result of the gap between the global spread of democracy, on the one hand, and, on the other, of the trend towards greater economic equality that was registered in the decades after WWII. In other words, this revolution led to an increase in inequality and in distance between the economic elites and the rest of the population. The reaction would manifest itself in the increasingly numerous protests against such elites (e.g., in the opposition between the 99% and the 1% mentioned by movements like *Occupy Wall Street*).

The 1989 revolution did show that it is not enough to hold free elections to achieve order and prosperity, as promised by the theorists of the End of History or by those who pointed to the allegedly intrinsic relationship between democracy and material well-being. The initial euphoria gave way, for the citizens of Eastern Europe, to a sense of frustration and then to a tendency to support authoritarian parties and politicians, attributing to democracy itself the cause of the problems it failed to solve.

The internet revolution has not brought about the creation of an open and plural global public sphere, but a fragmentation of the public space and the emergence of echo chambers, of radicalized, closed-in virtual communities, whose members hear and repeat only opinions and news that confirm their view of things and reinforce their political position. The result is a greater polarization within the public sphere.

Finally, the revolution of neuroscience has, on the one hand, brought to a better understanding of the non-rational mechanisms that determine our policy choices; but this new knowledge was mainly used to manipulate voters. This leads Krastev to claim that «Karl Rove [...] has replaced Karl Popper as the new prophet of democratic politics»⁶. Political candidates prefer to appeal to the voters' feelings rather than to their reason, promising unachievable things (the creation of millions of jobs, the expulsion of all immigrants, the return to a mythical past of general well-being etc.).

These five types of reactions would explain and characterize the type of populism that is currently asserting itself around the world and which, far from being the result of a single specific historical event (e.g., the 2008 economic crisis) is the result of a process that saw the increasingly decisive affirmation of elements that, for Krastev, are characteristic of democracy (individual freedom, free market, free elections, freedom of communication, affirmation of the principle by which all opinions have the same dignity). From this perspective, the current crisis of confidence in democracy is the result of a process determined by several contingent historical events, without which history would have taken a different path.

⁶ Ivi, p. 15.

3. Systemic explanations

The second approach uses explanations of systemic nature and identifies the causes of the crisis of trust in the very essence of democracy or even in the way in which society in general is organized. An example of this is the reading that Piotr Sztompka has called the «distrust syndrome», which represents the opposite of the ‘culture of trust’ analyzed by many authors⁷. When, within a society, a culture of trust prevails, there are a series of positive consequences: there is no need to monitor and control every action of others; we are driven to increase the scope of our interpersonal relationships and, therefore, our social capital; we feel encouraged to accept and tolerate cultural and political differences without feeling threatened by the ‘Other;’ we feel more connected to our community and more willing to cooperate⁸. Correspondingly, the distrust syndrome tends to paralyze our actions, causing us to distrust others and to always expect the worst from them; it, therefore, corrodes our social capital, mobilizing a defensive attitude towards others, in particular towards those who are perceived as ‘the Other’ (foreigners, members of another social class, another race, a minority, etc.).

According to Sztompka, for an entire society to be a victim of the distrust syndrome, a series of conditions must be met. Its causes are therefore structural and cannot be attributed to particular historical events or personal attitudes for which individuals could be held responsible. In any case, it is not necessary that *all* these conditions are given, nor that they occur in the same way. The first one is normative insecurity or anomie, which Sztompka understands not as an absence of rules (without rules, there would be no society), but as the circumstance in which rules are applied in an ambiguous and inconsistent way. The second condition is the institutions’ lack of transparency (as, for example, when the tax system is complex and incomprehensible) or the fact that they act secretly (as when government agencies spy on citizens). The third condition is the lack of stability of the social order, that is, a situation in which sudden and apparently casual social changes take place. The fourth is the lack of accountability of those in power. It is not necessary to reach the extreme case of a total lack of control on the rulers by the citizens; it is enough that those who make important decisions in the political or economic sphere never need to answer for this (as when executives who heavily harm their companies, leading to the firing of thousands of people, are in turn fired, but receiving millions in compensation, or as when politicians who failed to get re-elected due to their unpopularity receive lucrative public or private offices as compensation). The fifth condition is the

⁷ Cf. P. Sztompka, *Vertrauen. Die fehlende Ressource in der Postkommunistischen Gesellschaft*, in «Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie», Sonderheft 35, 1995, pp. 254-276.

⁸ P. Sztompka, *Trust, Distrust and two Paradoxes of Democracy*, in «European Journal of Social Theory», 1, n.1, 1998, pp. 19-32.

impossibility of having their rights recognized, for example, as a result of an inadequate or dysfunctional judicial system. The sixth is constituted by a general sense of impunity and permissiveness due to the fact that those who should control and sanction incorrect or illegal behavior intervene selectively, punishing some people and not others. The seventh condition is the lack of respect of citizens by institutions, as when, for example, institutions violate the dignity of citizens, particularly the most vulnerable ones: the elderly, the sick, children, prisoners, etc.⁹

Of course, it is impossible that total and generalized distrust dominates completely a given society. Therefore, there are theories that focus on the *processes* of formation of trust and distrust within a certain society. An example of this is offered by Luis Roniger's comparative approach, which, analyzing the ways in which the culture of trust develops in different societies, introduces the distinction between focused and generalized trust¹⁰. The first is aimed at specific groups with which we share something (family ties, religious beliefs, ethnic origin, etc.); the second is aimed also at strangers and larger institutions, such as the State. We could say, roughly, that the first characterizes archaic and pre-modern societies, while the second is typical of Modernity. In reality, however, neither of these two forms of trust is dominant in contemporary societies; rather, we always face a mixture of both. For this reason, Roniger identifies four models for the crystallization of trust, which are not mutually exclusive and which can coexist within a society, although one of them frequently prevails, becoming characteristic of that society. In the first three, distrust is always present, albeit selectively.

The first model is that of a dominance of focused interpersonal trust. In it, it is difficult to leave the spheres of family, clan, neighborhood and friendships, with the consequent creation and crystallization of exclusive personal networks and clientship relations. We trust more those who share certain elements with us (e.g., friendship or kinship) than those who have the most adequate technical competence to solve a problem or who better deserves to be appointed to a certain position. This model prevails, for example, in most family businesses and can explain their difficulties in reacting to new challenges (and the problems faced by economies based mainly on this type of business); it applies, however, also to the public sphere, as is evident in cases in which positions are distributed to individuals less because of their specific competences and more by political and personal patronage.

The second model is that of a selective generalization of interpersonal trust. According to Roniger, it combines the tendency to focus on institutional trust with the expansion and generalization of trust at an interpersonal level. This is often a characteristic pattern of ethnic, national, or religious minorities in the context of a larger society. It gives rise to trust expectations based on sharing a common identity. Members of such minorities tend to limit their trust to members of the group, while

⁹ All these conditions can be found, in one form or another, to a greater or lesser extent, in Brazil, for instance.

¹⁰ Cf. L. Roniger, *La fiducia nelle società moderne. Un approccio comparativo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1992.

granting only focused trust to the formal institutions of the host society, with which, however, they are not willing to be associated. This model could explain the difficulties of the integration of certain communities within broader societies and the formation of so-called “parallel societies”.

The third model is that of a selective generalization of institutional trust, which, according to our author, characterizes societies like the Japanese one from the Meiji era onwards. In it, trust is focused, on the interpersonal level, while at the same time it is connected to the general projection of trust in institutions and to general principles of social engagement. This model is supported by a strong form of trust based on the sharing of certain characteristics (e.g. religion), by forms of public social control, and by the importance individuals attribute to their own reputation and moral position within the community.

Finally, the fourth model foresees a total generalization, both institutionally and interpersonally, of trust, understood as a public good. In this model, which *should be* dominant in Western democratic societies, there is a crisis of confidence when there are recurring cases of administrative crimes, corruption, etc. Phenomena of this type generally lead to an increase in supervisory controls, with high social and often economic costs¹¹.

From a systemic point of view, there are no specific reasons why a democratic society should fall into the distrust syndrome. If the historical approach is, by definition, dynamic and insists on the process of *loss* of trust, looking for its causes in specific events, the systemic model is static and can only describe situations in which mistrust prevails over trust. I intend to combine the two approaches in search of an alternative.

4. *A third way*

I will organize my considerations around three main axes, corresponding to three central concepts of Western modernity: freedom, equality, and fraternity. I think, in fact, that the real revolution betrayed was that of 1789, not that of 1989, as Krastev thinks; and that the populism that appears to threaten our democratic institutions represents a confused and unsuccessful attempt to reassert these three core values. In my analysis I will be very much inspired by Hegel’s *Philosophy of Right*, not only because in this work Hegel has revealed himself to really be the first thinker of Modernity, but because it is a work written in a period when the ideals of the French Revolution were still alive and offered a stimulus to think about organizing society differently from the *Ancien Régime* or the Restoration (models that Hegel abhorred). In choosing Hegel, I follow in the footsteps of Axel Honneth and other authors, such as Terry Pinkard

¹¹ Ivi, pp. 38 ff. The difficulties that, in Brazil, the managers of public agencies face when it comes to acquiring material or spending money in general bear witness to this. The Brazilian laws on bidding, which are an attempt to prevent the diversion of public money, end up making it almost impossible to guarantee ordinary management.

and Robert Pippin, who use the Hegelian conceptual scheme precisely to understand how and why contemporary society has moved so far from the ideal imagined by Hegel.

Let's start with the first value, *liberté*, understood as individual freedom¹². In his *Philosophy of Right*, Hegel admonished the reader not to interpret this concept in an individualistic sense. Individuals can only realize their freedom within and through social and political institutions such as the family, civil society and the state¹³. In this sense, Honneth is right to speak of *social* freedom in his *The Right to Freedom*¹⁴. Referring to the remarks on abstract law made by Hegel in the first part of *Philosophy of Right*, Honneth speaks of a veritable social pathology, identified by him with the tendency, dominant in our society, to make use of individual freedom and subjective rights to isolate oneself from the other members of the community; the tendency, at best, to use one's rights to erect a protective barrier for an individual sphere considered sacrosanct and inviolable or, at worst, to brandish them as a weapon against others individuals, in order to impose on them one's private interests or opinions. Of course, in this vision, there is no space for an understanding of oneself as a political subject or as a member of a community understood as something other than a mere set of atomized individuals. What comes to mind here is Margaret Thatcher's (in)famous statement that there is no such thing as society, but only individuals and families (which the Iron Lady, evidently, did not conceive in Hegelian terms, but only as the nuclear family, detached from others and formed by its members as isolated individuals). As crude as this view of the world may seem, it is, after all, the view of Oakeshott, Hayek and the authors who are labelled as neoliberals, whose main concern is to deny the existence of social subjects who are not mere individuals, naturally armed with freedom and rights to protect them¹⁵.

Krastev and Honneth therefore share their diagnosis: the sociocultural revolution of the 1960s certainly had positive effects in terms of increasing individual freedom and releasing repressed emancipatory potentialities; but it also led to undesirable results in terms of loss of a sense of social belonging, thus giving rise to a deficit of solidarity with and trust in the fellow citizens. In a Hegelian tone, Honneth suggests solving this dialectic, which is intrinsic to the concept of individual freedom, resorting to the aforementioned concept of social freedom, in which the positive moment of the individual's liberation from the bonds of a suffocating cultural identity and historical tradition as well as the negative moment of atomization would be *aufgehoben*, surpassed in the Hegelian sense of a superior unity, of a vision, in which individuals

¹² A republican reading of this ideal is possible too, if one understands it in terms of the political freedom of the community, as the concept was seen by Machiavelli, for example. However, this is not the meaning that Hegel attributes to it.

¹³ G.W.F. Hegel, *Elements of the Philosophy of Right* (1820), Cambridge University Press, Cambridge 1991.

¹⁴ A. Honneth, *Freedom's Right*, Columbia University Press, New York 2014.

¹⁵ Cf. M. Oakeshott, *Lectures in the History of Political Thought*, Imprint Academic, Exeter 2006; F. von Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago University Press, Chicago 2011.

can concretely realize their freedom only thanks to the action of others. Everything we want to accomplish with our freedom we can only achieve if others cooperate with us – not only passively, that is, refraining from hindering us (as classical liberals and neoliberals want), but also actively helping us. The neoliberal individual is an *unencumbered self*, to use the term used by Sandel in his critique of liberalism¹⁶: a subject with no roots and no social ties, no history, and no intersubjective relationships. Their freedom, as Hegel remarks with regard to the mere faculty of willing, is indeterminate and therefore empty, whereas true freedom is conditioned by the concrete possibilities of realizing the object of volition. To make a concrete and trivial example, no one is truly free to obtain a university degree, if they do not live in a society that concretely offers them this possibility – and in this case, too, this freedom depends very much on objective conditions that have to be satisfied (existence a system of free public education, the offering of scholarships, etc.). Obviously, freedom here is understood to be something more than the mere absence of obstacles or constraints theorized by Hayek (or by Hobbes); it is seen rather as a concrete possibility of acting to achieve a certain state of affairs. We are faced with two concepts of freedom that seem to follow Berlin's classic distinction between negative and positive freedom¹⁷; but with a closer look, it is clear that this is not the case¹⁸. Honneth's social freedom is not Berlin's positive freedom: it is not self-determination, understood primarily as self-government. Rather, it indicates a way of conceiving freedom in both negative and positive terms, that is, as the absence of coercion by external agents (the State, fellow citizens), but also as the presence of cooperation schemes among such agents, without whose help one could never reach their ends. Social freedom takes into account the intersubjective dimension of our individual freedom, that is, the fact that we are always tied up in an inextricable network of social relationships with other individuals, on whom our actions, and the results we achieve through our actions, depend.

Part of this freedom is also the freedom to participate in the government of the political community itself (Constant's freedom of the ancients¹⁹); but this is only one of its multiple aspects, although a relevant one that is inseparable from the very concept of freedom. In fact, thinking of freedom as the mere absence of obstacles represents an unacceptable abstraction, since human coexistence inevitably implies the presence of obstacles and limits to my will; by renouncing to participate in decisions concerning such limits, I put myself at the mercy of the decisions of others and, therefore, of the will of others. Constant's freedom of the moderns, that is, the freedom to detach oneself from the political arena and to deal only with the particular

¹⁶ M. Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge 1982.

¹⁷ I. Berlin, *Two Concepts of Liberty*, in Id., *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford 1969, pp. 118-172.

¹⁸ I disagree, however, with the definition of negative freedom as "liberal freedom", defended by several neo-republican authors, as there are liberal authors like Adam Smith who are aware of the social dimension of individual freedom.

¹⁹ B. Constant, *The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns*, in Id., *Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge 1988, pp. 309-318.

sphere, thus represents a false freedom, since it means letting others establish without my consent the rules, based on which I will have to interact with them and live my social life – including my family life (which is regulated by the rules of the civil code, starting with those that establish what counts as a family from a legal point of view) and my economic activities (which can only exist in the context of a system of strict rules, even in the case of the so-called “free” market). In other words, any attempt to split negative from positive freedom, or a modern freedom from an ancient one, or freedom as non-coercion from freedom as self-government, leads to a partial, imperfect and insufficient view of the essence of freedom. On the one hand, Honneth and Krastev are right when they regret the fact that recent decades have seen the prevalence of a negative view of freedom, which has led to the atomization of individuals, with their consequent retreat into a private sphere delimited by formal rights (which are used as a weapon against other individuals and against society). On the other hand, though, one has to register a growing dissatisfaction with this process and an equally growing demand for greater political participation. Despite their diverse purposes and their diverse ideological orientations, the populist movements and parties that are spreading around the world share the idea that it is necessary to give back to citizens a decision-making power that many of them feel they have lost in favor of economic elites or a political class that is self-referential and disinterested in their problems. This allegedly “anti-political” tendency can only be considered to be such by those who forget or pretend to forget that its origins lie in a deeply political demand for greater participation. Such demand, however, is faced with a disheartening lack of responses on the part of political actors who traditionally functioned as spokespersons for the instances of the masses, that is, popular parties and unions. Voters therefore end up giving their votes either to heterogeneous movements without a defined ideological identity, such as the *Movimento Cinque Stelle* in Italy or the various *Pirate* parties in Northern Europe; or to parties born out of nowhere, but with a very clear ideological character, such as *Novo e Cidadania* in Brazil, *Podemos* and *Ciudadanos* in Spain, *Syriza* in Greece and *Alternative für Deutschland* in Germany; or to pre-existing parties that, in addition to attacking the traditional political class (which they nevertheless belong to), often defend extreme positions, such as *Fronte National* in France, *Lega* in Italy, *PVV* in Holland; or to heterodox politicians, who are sometimes frowned upon even by their party establishment, like Bolsonaro, Trump (whose candidacy the Republican Party had to swallow in 2016) Johnson in the UK. The result is the prevailing model of a selective generalization of interpersonal trust (those who think like us are trusted while everyone else is idiot or criminal). In extreme cases, there is a risk of falling back into the model of focused trust, as in countries with a high rate of institutional corruption (e.g., Brazil). Honneth is right, therefore, when he laments, in his book on the idea of socialism²⁰, the absence of a socialist movement that embraces the demand for greater political participation advanced by so many European citizens (but a

²⁰ A. Honneth, *The idea of Socialism*, Polity Press, Oxford 2017.

conservative author might say the same thing about the absence of an analogue European conservative movement).

The second value, that of *égalité*, equality, is perhaps the one that was most conspicuously betrayed. Nobody could ever really imagine that full economic equality would be achieved; its practical realization, in addition to being impossible, could even be undesirable, as defended by many authors (e.g., by Rawls). Certainly, however, one aspired to a less unequal society or to one in which economic inequalities did not translate directly into political and even legal privileges, as it happened in the *Ancien Régime*. Studies by economists and sociologists such as Thomas Piketty or Anthony Atkinson have shown not only that economic inequality has steadily increased in recent decades, returning to pre-1929 levels, but also that the greatest fortunes remain firmly in hand of the same families through centuries, while social mobility has proved to be a much more marginal phenomenon than previously thought²¹. In particular, economic inequality seems to have negative practical consequences that were not anticipated by economic and philosophical theories (from Rawls to Nozick) that considered it morally acceptable or even attributed a positive role to it (as in economic theories of the trickle-down effect, which are regularly contradicted by empirical research on the economic effects of inequality)²². These negative consequences are the object of numerous studies and concern, primarily, the economic sphere itself, also because the increase in economic inequality negatively influences the economic growth of a country, as claimed even by neoclassical or non-heterodox economists, such as Lansley and Stiglitz²³. Mainly, however, they have effects in spheres that are apparently disconnected from the economic one, such as: physical and mental health, death rates, drug addiction, social mobility or criminality. It is worth mentioning, in this context, the famous study *The Spirit Level*, by the British epidemiologists Wilkinson and Pickett²⁴, which brings together and summarizes the results of numerous empirical researches carried out by specialists from different areas, all of which

²¹ Cf. T. Piketty, *Capital in the 21st century*, Belknap Press, Cambridge (MA) 2014; A. Atkinson, *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2015.

²² «Pooling data for 1905 to 2000, we find no systematic relationship between top income shares and economic growth in a panel of 12 developed nations observed for between 22 and 85 years. After 1960, however, a one percentage point rise in the top decile's income share is associated with a statistically significant 0.12-point rise in GDP growth during the following year. This relationship is not driven by changes in either educational attainment or top tax rates. If the increase in inequality is permanent, the increase in growth appears to be permanent, but it takes 13 years for the cumulative positive effect of faster growth on the mean income of the bottom nine deciles to offset the negative effect of reducing their share of total income» (D. Andrews, C. Jencks, A. Leigh, *Do Rising Top Incomes Lift All Boats?*, in «HKS Working Paper No. RWP09-18», 2009, p. 1; <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4415903> last access on December 29th, 2021).

²³ Cf. S.Lansley, *The Cost of Inequality. Why Economic Equality is Essential for Recovery*, Gibson Square, London 2012; J. Stiglitz, *The Price of Inequality. How Today's Divides Society Endangers our Future*, Norton, New York 2012.

²⁴ Cf. R. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, revised edition, Penguin, London 2010.

converge in the diagnosis of the negative effects of economic inequality²⁵. In other words, in countries where inequality is greater, people lead worse lives than in countries characterized by greater equality. This diagnosis is confirmed in all the most relevant areas such as health, safety, culture, etc. But what is interesting is that many of these surveys emphasize the fact that high inequality corresponds to a low level of mutual trust between members of the society in question. The cause of this phenomenon is often identified in the fact that individuals who suffer most from inequality tend to assume an attitude of strong distrust towards institutions and social rules that, evidently, favor only a small portion of society (this goes well with what Sztompka saw as the conditions that cause the appearance of the distrust syndrome). More generally, in a society of this type, the (fundamentally correct) impression prevails that economic rewards are not proportionate to individual effort or merit, but depend on the social position of the recipient. This position can allow its holders to change the rules of the game in their favor by influencing the political agenda or by successfully lobbying (or even buying) the lawmakers. In societies characterized by widespread corruption at all levels and in all spheres (political, economic, administrative), these distortions of the system and of legal and social rules are more evident, generating a generalized mistrust against large social institutions (State, public administration, market) and nurturing an attitude that openly justifies the violation of legal norms and social rules as a strategy of self-defense or prevention against the malfeasance of others. Hegel had reached similar conclusions in *Philosophy of Right*, when he described the emergence of an atypical social group that does not fit into the schemes of his system, contrary to what he considers to be the productive groups (farmers, workers in industry and commerce, and civil servants). This atypical group is the rabble or populace [*Pöbel*]²⁶, whose members are characterized, primarily, by having been excluded from the economic system not because of its malfunctioning, but precisely because of its operating rules (e.g. because of the norms that regulate private ownership of the means of production or the labor market). They lost their job, not as a result of a momentary economic crisis, but because they became useless for the labor market. This phenomenon is quite frequent in our societies, mainly due to relocation and growing automation, not only in the production of goods, but also in services²⁷.

²⁵ Precisely these results show the limits of traditional normative theories that are content to judge inequality from the point of view of its abstract moral acceptability and not of its concrete effects on individuals and societies. Theories such as the one elaborated by Rawls, Nozick or Dworkin do not find reasons to limit inequality within society, once generic conditions are met, such as: improving the situation of the “worse-off”, the absence of deception or violence, overcoming a test of “envy” that is as abstract as unrealizable in practice. Inequality produces negative effects irrespective of the fact that it is morally justifiable, and such effects cannot be imagined from a purely normative analysis of the conditions in which inequality between individuals originates.

²⁶ G.W.F. Hegel, *Elements of the Philosophy of Right*, cit., p. 266.

²⁷ The *New Digital Economy* renders entire productive sectors useless, allowing us to access any type of service over the internet. We can plan a trip in China with Opodo, buy the travel guide on Amazon, manage our account with online banking, shop online, download videos and music etc. For each of

Second, members of the populace are characterized by having lost the moral qualities that, according to Hegel, should be possessed by members of civil society (honor, professional dignity, etc.) and, more generally, by individuals who do not recognize themselves in the institutions of their society (family, market, judicial system, professional associations, police, State). The populace thus experiences a loss of ethical substance, in Hegel's language – and this in a double sense: on the one hand, a relevant group of citizens is lost to public life in the broad sense (e.g., as participants in the market); on the other hand, the individuals who form it lose trust in the institutions and began to assume an attitude of open conflict with the norms that regulate the life of their society. It is not just a matter of respecting the law (although Hegel explains the existence of crime as a reaction of individuals to a lack of institutional recognition of their basic requirements), but also of developing a sense of estrangement from society and its values. The members of the populace do not simply violate the law; they live breaking the ethical and moral norms of their society, without developing an alternative system of values and rules, but limiting themselves to obeying their selfish interests and acting arbitrarily. Now, for Hegel, this phenomenon is necessarily limited to a minority of the population. Hegel is convinced that if we reached the exclusion of a relevant part of the population, society would collapse. In reality, relatively stable societies exist and have existed in the past, despite the social, economic, and political exclusion of a large part of the population, who has lost trust in social and political institutions (Brazil offers an example of this).

Another point that should be highlighted, in this sense, is the fact that phenomena of increasing social exclusion due to structural causes also have negative consequences for individuals or social groups that are not directly affected by them, but who fear (to a greater or lesser extent with reason) that they can be “sucked down” and end up among the excluded. This generates a widespread fear of falling down the social ladder and losing not only their status but also their well-being and economic security, however modest. In other words, the middle class is afraid of impoverishment and reacts by clinging to its achievements and defending them tenaciously not against those who try to take them away from them (the elites that seek to increase their privileges), but against those who try to achieve the same goals from below and seek to improve their situation by becoming middle class. Thus, the distrust syndrome worsens. Finally, it should be noted that gender inequality remains high, despite relevant national differences. This represents perhaps the biggest violation of the principle of equality, considering that it affects half of the people, but I will not address it in this context.

The third value, *fratérnité*, indicates the sense of solidarity that arises from seeing oneself as a member of a political community. It is the value that most interests us in this context, as its existence presupposes relationships of trust among citizens and, in turn, is presupposed by such relationships, in a kind of virtuous circle, in which

these actions, the number of people involved in providing the service is drastically reduced, increasing the number of people who become useless for the production system.

it is impossible to establish what comes before. In the diagnoses we cited so far, the loss of reciprocal trust is attributed to a kind of individualism caused by the prevailing unilateral view of negative freedom and by the increase in economic inequality, which generates social exclusion and fear (more or less justified) of social decline in large sectors of the population, as we saw. However, it may be the case to look for other causes for this phenomenon – systemic causes, but which have relevant effects on the psychology of members of society.

In *Philosophy of Right*, Hegel interposes the sphere of civil society between those of family and State. In this sphere, which for Hegel represents a momentary loss of ethical substance, subjects see themselves as isolated individuals, defined by their needs, and see others as mere instruments for satisfying such needs. In Hegel, civil society comprises, in addition to the market, also the institutions that, in the liberal tradition, make up the State, that is, police, courts, and professional associations. In Hegel's view, liberals consider the State as a mere instrument for the realization of individual ends and as the guarantor of rights linked to the satisfaction of selfish interests and needs; but the State has its own interests and purposes. Individuals ought to learn to see themselves as part of a wider community and to interpret their actions in the economic sphere of civil society in light of their role as citizens. The other individuals, then, cease to be mere instruments and appear as fellow citizens in the strong sense, that is, bearers of common interests and needs. From this arises that form of solidarity which Hegel calls patriotism and which has nothing to do with the kind of patriotism that will triumph in Europe in the 19th and 20th centuries. The lack of patriotism is, then, a consequence of an imperfect vision of the community that reduces it to its strictly economic dimension and, above all, sees in it only a multitude of atomized individuals. The prevailing liberal conception of the State has certainly undermined the idea of the State as a unity of citizens established over and above their personal interests. But it is not just an ideological problem linked to a certain vision of the State: the institutions of the liberal rule of law contain within them the germ of the fragmentation and disintegration of political unity into a purely fictitious unity, of the transformation of the "Great Mother" of the French Revolution into the set of selfish individuals of Hayek's Great Society. As pointed out by Krastev, the history of liberal democracy itself contains the germs of the disease that is affecting it, that is, of that syndrome of distrust that arises from the loss of the sense of belonging to a political community capable of motivating its members to sacrifice their selfishness in the name of common interest. Generalized trust ends up being selectively given to those institutions capable of effectively assisting citizens in the realization of their interests and being withdrawn from institutions that seem to represent an obstacle in this regard (e.g., the tax system). Intolerance for everything that entails the sacrifice of personal interests in the name of the common good is increasing. When the phenomena described by Sztompka (opacity of institutions, normative uncertainty, lack of accountability, corruption, etc.) are added to this, the distrust syndrome is the inevitable result.

However, there is room for moderate optimism. Despite the fears of sociologists and political scientists from Durkheim to the present, many societies evidently manage to survive despite the distrust syndrome prevailing in them. I dare say that it is not true that trust is the binding element of society; it is, rather, an essential element for a “good” society, in which it is possible to arrive at a shared social ethics and community can flourish as a whole. In other words, the distrust syndrome threatens not the stability of society but the well-being of its members. This may be a meager comfort, but it leads us to consider again the Hegelian solution, that is, that of a political philosophy that tries to show individuals that the State does not represent an obstacle to their happiness, but is its condition when they take hold of it through active political participation. If this seemed very difficult in Hegel’s time, because of the triumph of Restoration, today it seems almost impossible because of the triumph of the liberal and neoliberal worldview. However, as it has already been said, it is impossible not to notice symptoms of dissatisfaction, just as in Hegel’s time it was impossible not to hear the voices of those who rebelled against the atmosphere of oppression created by the policies of the governments that formed the so-called Holy Alliance. For now, this dissatisfaction is taking dangerous paths, which could even lead to the final crisis of democracy. However, distrust of so-called official truths (e.g., of neoclassical economics or of the idea of free market as a panacea) is the first step in changing reality. Whether this change will be for the worse or for the better depends, at least in part, on us intellectuals as well.

Sulla deontologia: dal pluralismo morale a trasparenza e reputazione¹

Alessandro Chiessi²

Abstract

Il saggio analizza la condizione del pluralismo morale per cercare di individuare possibili ideali e valori che possano essere assunti come punto di partenza per azioni che si muovono sulla linea di confine tra pubblico e privato. Con riferimento alle principali teorie morali contemporanee che cercano di ovviare ai limiti del pluralismo morale, l'analisi propone una problematizzazione degli ideali di libertà e uguaglianza in riferimento al conflitto di interessi come delineato dalla legge 190/2012 e il "set" valoriale desumibile dal d.P.R. 62/2013. Questo confronto mostra come la trasparenza possa essere assunta come cornice concettuale e condizione operativa dove le azioni degli individui possono essere esercitate a favore dell'interesse generale. Interesse che, se attuato e tutelato, risulta nella buona reputazione di chi agisce e delle amministrazioni pubbliche.

Parole chiave: pluralismo morale, libertà, uguaglianza, conflitto di interesse, corruzione, trasparenza, reputazione.

The paper analyzes the condition of moral pluralism trying to distinguish possible ideals and values can be taken as a starting point for actions moving on the borderline between public and private. Referring to the main contemporary moral theories that seek to remedy the limits of moral pluralism, the analysis proposes a problematization of the ideals of freedom and equality with reference to the conflict of interests as outlined by Law 190/2012 and to the value "set" derived from Italian Presidential Decree 62/2013. This assessment shows how transparency can be considered a conceptual framework and operational condition where the actions of individuals can be exercised in favour of the general interest. Interest that, if realized and protected, can lead to good reputation for those who act and for public administrations.

Keywords: moral pluralism, freedom, equality, conflict of interest, corruption, transparency, reputation.

¹ Saggio ricevuto in data 16/03/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: alessandro.chiessi@santannapisa.it.

1. Introduzione

La cifra distintiva della nostra contemporaneità – forse non più solo contemporaneità – sembra essere il pluralismo morale³. Al di là di nostalgie ideologiche o delle condanne nei confronti del relativismo, è possibile considerare la situazione attuale come un crocevia nel quale convivono diversi ideali e valori da cui poi è possibile dedurre canoni comportamentali riconducibili ad altrettanto diverse teorie morali: teorie che, se non entrano in conflitto tra loro, sono per lo meno in contrasto.

Forse la divergenza, il contrasto e il conflitto possono essere i paradigmi privilegiati per tentare di comprendere teoricamente una condizione variegata e il dipanarsi della variabilità politica (intendendo con politica quella «scienza architettonica» di aristotelica memoria⁴). Stando così le cose, controversie estreme sorgono quando i conflitti di valore permeano le relazioni quotidiane e appaiono ad un primo sguardo insolubili.

In questo saggio vorrei problematizzare il pluralismo morale come una possibile condizione di fondo nella quale si esplicano le varie forme di convivenza e relazione sociale. Forme che sono certamente normate dall'apparato legislativo dello Stato nel quale gli individui sono inseriti, ma che trovano nel *silentium legis* del «particolare»⁵ un terreno fertile per la conflittualità morale. All'interno del pluralismo morale, allora, diventa necessario soffermarsi sui differenti ruoli che i vari individui rivestono nella società e negli Stati, quindi la relazione che intercorre tra pubblico e privato. Una relazione che mostra tutta la sua problematicità nel cosiddetto conflitto di interesse, inteso come circostanza nella quale il vantaggio individuale è anteposto a quello collettivo.

Se le regole comuni e condivise⁶ sono un punto di riferimento privilegiato per poter valutare la situazione in cui si presentano i conflitti di valore, allora direi che sia possibile esaminare la linea di confine oltre la quale il vantaggio – o meglio l'interesse – privato volge a scapito di quello pubblico. La legge 194/2012 e il decreto del Presidente della Repubblica 62/2013 sono due punti di riferimento giuridico che a mio avviso permettono di discernere e di individuare un “set” valoriale da porre a fattore comune rispetto a quelli elaborati nelle diverse teorie morali. Questo confronto problematizza lo stesso pluralismo morale e rimanderebbe ad una precedenza dei contenuti giuridici rispetto ai principi adottati esplicitamente o implicitamente dai singoli individui. Cercare di stabilire sia il fondamento delle leggi, sia quello della morale e se uno dei due ambiti abbia la precedenza sull'altro diventandone perciò il fondamento, sono certamente annose questioni teoriche che sfociano proprio in specifici modelli concettuali in contrasto tra loro, portando così nuovamente al pluralismo morale.

³ M. Moehler, *Minimal morality: a multilevel social contract theory*, Oxford University Press, Oxford 2018, pp. 1-6.

⁴ *Et. Nic.* I, 1, 1194b.

⁵ F. Guicciardini, *Ricordi*, vol. 1, § 28, p. 736, in *Opere*, 3 Voll., a cura di E. Lugnani Scarano, Utet, Torino 1974².

⁶ Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990, pp. 45-51.

Al fine di scansare una circolarità argomentativa, che partendo dal pluralismo morale, porti poi nuovamente ad esso legittimandolo teoricamente e concretamente con la divergenza, il contrasto o – nel peggiore dei casi – il conflitto, ritengo che sia possibile individuare alcuni ideali e valori che, se relazionati con il “set” valoriale messo a disposizione dalle leggi positive, possono diventare efficaci per un’analisi critica. Analisi che vorrei proporre nei termini della demarcazione all’interno di quello stesso “set” di alcuni specifici elementi che possano risultare condivisibili e quindi alla base del giudizio e dell’agire. In questo modo sembra emergere in controluce anche un discrimine etico-morale per stabilire i confini del conflitto di interessi e perciò un limite tra vantaggio privato e pubblico.

Il fatto di poter individuare alcuni ideali e valori condivisibili mettendo a fatto comune le proposte delle diverse teorie morali con i contenuti delle leggi positive non garantisce però che questi siano riconosciuti o accettati da tutti i membri di una collettività. Anzi, se il pluralismo morale può, da un lato, caratterizzare una certa vivacità teorica in assenza di un unico paradigma assoluto, dall’altro, la sua declinazione empirica pone un profondo problema pratico. La mancanza di ideali e valori condivisi è allora la premessa teorico-pratica che occulta il conflitto di interessi e apre il varco alla legittimazione dell’interesse personale a scapito di quello pubblico.

Come mitigare questo problema teorico-pratico messo in atto dal pluralismo morale e dalla relazione tra l’ambito giuridico e quello etico? Nel contesto della pubblica amministrazione, probabilmente la trasparenza può essere assunta come cornice concettuale, ma anche come condizione operativa, nella quale possono declinarsi sia le valutazioni, sia le azioni che i membri di una collettività mettono in atto nell’esercizio del proprio ruolo: ruolo che riguarda sia l’ambito pubblico, sia quello privato. Attraverso la trasparenza può instaurarsi un circolo “virtuoso” in cui le azioni siano valutate in relazione ai fini connaturati al ruolo rivestito nel particolare contesto amministrativo; valutazione che può portare alla formulazione di eventuali giudizi negativi nel caso in cui si realizzi una predilezione dell’interesse privato su quello pubblico.

Se la trasparenza è la cornice etica, la reputazione, o meglio la buona reputazione frutto della “*compliance*” alle regole comuni e condivise, è il risultato desiderabile che la partecipazione attiva degli individui come cittadini consapevoli possono auspicare per sé e per gli altri⁷. In questa prospettiva, il ruolo rivestito da chi opera nel pubblico, nonostante sussista un contesto caratterizzato dal pluralismo morale, rimanda alla funzione prevista dall’erogazione del servizio e perciò a determinati ideali e valori che il privato cittadino si aspetta siano concretizzati. La trasparenza è quella cornice teorico-pratica nella quale l’operatività è visibile, sia a chi esercita le proprie

⁷ Al di là delle problematiche che possono sorgere dalla menzogna e dalla calunnia utilizzate *ad hoc* per screditare la reputazione di un individuo, nell’argomentazione che propongo non è ammesso e ammissibile (certamente da un punto di vista etico-morale, ma per certi versi anche giuridico) quello che nel dibattito pubblico italiano è passato agli annali come il “metodo Boffo”, ossia la diffusione di calunnie al fine di estromettere dal proprio ruolo persone che hanno assecondato il potere dominante in quel determinato momento. Cfr. <https://www.lastampa.it/blogs/2010/08/29/news/metodo-boffo-con-falsi-grossolani-1.37281899> (ultimo accesso 5 Marzo 2022).

funzioni pubbliche, sia a chi privatamente usufruisce di quel servizio. Attraverso la trasparenza si può minimizzare la presenza di eventuali conflitti di interesse e al tempo stesso si possono limitare eventuali tentativi che, sfruttando il ruolo esercitato, mirino il privilegio del vantaggio privato a scapito di quello pubblico. Questo è il motivo per cui la reputazione dall'erogazione di un servizio pubblico efficace e dall'ottemperanza dei canoni stabiliti per la fornitura di quello stesso servizio – date anche da strumenti di *soft law* come i codici di comportamento – è corroborata dalla trasparenza, la quale è la cornice entro cui può crearsi quel circolo “virtuoso” tra pubblico e privato.

2. Il pluralismo morale

La storia del pensiero occidentale mostra come nel corso dei secoli si siano sviluppate diverse teorizzazioni filosofiche al fine di dare ragione del reale. Queste stesse teorie, risentendo del loro specifico “spirito del tempo”, hanno avuto in passato un carattere per lo più sistematico, ossia si prefiggevano di illustrare in modo esaustivo le differenti sfaccettature del reale: ivi compreso l'agire umano. Nel corso dei secoli, però, questo atteggiamento speculativo è andato via via eclissandosi, lasciando il posto a dottrine sempre più specialistiche e delimitate su determinati e specifici aspetti teorici.

Al di là dei risvolti prettamente epistemologici legati alle articolazioni e agli sviluppi delle riflessioni filosofiche, la diversa impostazione teoretica contemporanea si riverbera direttamente sulle teorizzazioni riguardanti l'agire e più specificatamente le sue finalità, i principi a cui si ispira e i criteri di valutazione per giudicare le azioni. Specificità che, da un certo punto di vista, si presentano astratte, in quanto riconducibili alla tradizionale riflessione morale ed etica⁸, ma che dall'altro mostrano tutto il loro risvolto pratico quando l'azione viene ad esercitarsi in uno specifico contesto relazionale. Dimensione pratica che chiama in causa fin da subito sia l'ambito giuridico con le norme che disciplinano l'agire, sia quello politico attraverso l'elaborazione e la legiferazione di quelle stesse norme che hanno il compito di fornire le regole comuni.

Il pluralismo riguarda allora sia gli ideali, quindi i valori, sia la loro interpretazione, aprendo così a diverse visioni del mondo – le cosiddette *Weltanschauungen* – le quali implicano rispettivamente una particolare concezione a riguardo delle relazioni tra gli individui e perciò pongono domande differenziate sulla nozione di giustizia. Domande che sono analizzate, argomentate e sostanziate secondo differenti paradigmi, a cui fanno riferimento diversi parametri assiologici. Questi stessi paradigmi assumono una coerenza logica interna tale per cui determinate scelte e azioni, guidate secondo specifici principi, possano essere lecite e giustificabili, quindi rispondenti ad una determinata idea di giustizia. Nella nostra contemporaneità, libertarismo,

⁸ Si veda in questo senso la distinzione hegeliana tra *Moralität* e *Sittlichkeit* (G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*, vol. VII, §§ 105 e 142, pp. 203 ss e pp. 292 ss, in *Gesammelte Werke*, 20 voll., Suhrkamp, Francoforte sul Meno 1986).

liberalismo, ugualitarismo, utilitarismo o prioritarismo sono teorie etiche che rimandano non solo ad uno specifico ventaglio valoriale o metodo per dedurlo, ma portano con loro modalità per sostanziare l'ordinamento giuridico, quindi sociale ed economico, perciò di fatto, politico⁹.

Il problema del pluralismo morale – se di problema si può parlare – rimanda alla struttura teoretica che soggiace alle diverse teorizzazioni e quindi alle modalità con cui vengono a sostanzarsi le diverse *Weltanschauungen*. È una questione che riguarda l'approccio, la prospettiva con la quale si vuole dare ragione del reale e quindi fornire una spiegazione per l'agire dell'uomo e i principi a cui soggiace. Si può discutere dell'idea di bene con Platone, o di essenza dell'uomo con Aristotele, oppure analizzare la natura umana con Machiavelli e Hobbes, muovere dalla dimensione empirica con Hume, o prendere in considerazione le possibilità della conoscenza razionale con Kant. Questi pensatori adottano quindi prospettive teoretiche diverse che portano poi a teorizzazioni differenziate, le quali a loro volta tendono a dare una risposta adeguata al problema dell'agire (della sua valutazione e regolamentazione) in coerenza con le premesse di partenza.

Le domande a cui sembra doveroso dare una risposta sono: possono queste teorie della tradizione filosofica occidentale soddisfare efficacemente le esigenze di oggi? Quali sono i parametri di riferimento? Che valori sono utilizzati per valutare e guidare l'agire?

Domande che certamente rinviano alla riflessione morale. Domande che, però, celano al loro interno un presupposto implicito, ossia il fatto che la condizione nella quale gli individui si relazionano sia pluralistica e che l'esperienza comune sia caratterizzata da una molteplicità di valori – non necessariamente, ma potenzialmente in contrasto, se non in conflitto tra loro. Queste domande, allora, potrebbero apparire circolari presupponendo come dato di fatto il pluralismo morale; ma l'attuale momento storico e il contesto socio-politico rivelano una determinata base empirica. Riecheggiando la distinzione humeana tra “essere” e “dover essere”, è possibile muovere da un contesto fattuale e quindi elaborare una riflessione etica sugli individui e la loro relazionalità a partire proprio dalla pluralità di valori e conseguentemente di paradigmi interpretativi che ne forniscono legittimità e condivisibilità¹⁰.

Questa polifonia assiologica può essere assunta, allora, come punto di partenza per riflettere sugli strumenti a disposizione di ciascun individuo per valutare, scegliere – in una parola determinare la volontà – e relazionarsi reciprocamente. Polifonia assiologia che diventa ancor più problematica se i diversi interessi vengono a collidere l'un l'altro o non corrispondono alle esigenze istituzionali che un determinato ruolo sociale richiede. Il pluralismo morale mostra come il bilanciamento degli interessi non

⁹ Cfr. M. Moehler, *Minimal morality*, cit., p. 1.

¹⁰ Alcuni studiosi distinguono inoltre tra pluralismo morale e “pluralismo morale radicale” (“deep moral pluralism”): cfr. M. Moehler, *Minimal morality*, cit., p. 1.

sia solo una questione normativa, ma abbia anche ampie radici etiche, radici talmente profonde da rimandare alla nozione di bene comune¹¹.

Caratteristica del pluralismo morale sembra essere la sua riduzione alla ragionevolezza e di conseguenza alla ragione: non più l'*orthos logos*, la *recta ratio* degli antichi, ma una facoltà dell'intelletto capace di calcolare, argomentare, stabilire connessioni di causa-effetto¹². Una ragionevolezza che presuppone all'interno del pluralismo morale una possibile categorizzazione circa i diversi approcci e paradigmi adottati al fine di risolvere o ridurre al minimo i contrasti o i conflitti tra ideali, valori e canoni di comportamento dedotti dagli stessi ideali e valori o dalle conseguenze delle azioni. La tendenza nella riflessione filosofica contemporanea è allora di circoscrivere il pluralismo morale in una sorta di pluralismo morale ragionevole¹³.

Questa ragionevolezza di fondo presuppone che sussista almeno una certa forma di consenso nei riguardi di determinati ideali e conseguentemente valori. Una condizione che presenta però differenziazioni nell'articolazione delle argomentazioni e dei modelli teorici proposti al fine di ovviare a quel pluralismo che emerge da un punto di vista fattuale. Si può discutere di teorizzazioni che rimandano ad un progetto di ragione pubblica liberale all'interno della quale possono assumere una maggiore centralità teorica la ragionevolezza intesa come consenso, oppure come convergenza nei confronti di determinati ideali e valori. In questa cornice rientrano anche le teorie che rimandano a specifiche declinazioni del contratto sociale – ulteriormente distinte in “contrattarianismo” (come in Hobbes) e “contrattualismo” (come in Kant e Rousseau) – oppure al “convenzionalismo” (come in Hume) o all'utilitarismo e al consequenzialismo (come in Bentham e Mill)¹⁴.

3. Contrattarianismo, contrattualismo, convenzionalismo e utilitarismo

Dati questi diversi paradigmi, l'articolazione argomentativa del contrattarianismo rinvia a quel tipo di accordo sociale, convenuto attraverso il patto, che considera la ragione una forma di calcolo in grado di determinare ciò che è vantaggioso o svantaggioso per il singolo e la collettività. Nel contrattarianismo soggiacerebbe un'idea di ragione strumentale che porta gli individui a non contestare i canoni comportamentali

¹¹ Cfr. P. Vanderschraaf, *Strategic Justice*, Oxford University Press, New York 2019; A.O. Hirschman, *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Princeton University Press, Princeton 1977.

¹² I riferimenti alle grandi voci della tradizione filosofica non possono che essere da un lato Hobbes e Hume, mentre dall'altro Kant.

¹³ Cfr. M. Moehler, *Minimal morality*, cit., p. 5.

¹⁴ Cfr. S. Darwall, *Contractarianism/Contractualism*, Wiley-Blackwell, Oxford 2003, pp. 1-8.

condivisi, perché sono il frutto di quell'accordo ottenuto con il calcolo dei vantaggi sugli svantaggi¹⁵.

Il contrattualismo, dal canto suo, esibisce uno specifico ruolo della razionalità con la quale gli individui, ritenendosi vicendevolmente uguali, sono in grado di sviluppare strumenti procedurali per giustificare ideali, valori e canoni comportamentali condivisi. Dal momento che non è garantita la validità di quella procedura (razionale), emerge un'implicita rilevanza di alcuni ideali e valori – solitamente legati alla tradizione liberale – che svolgono la funzione di sostrato teorico per attuarla e legittimarla. Questi ideali e valori prevedono *in primis* l'uguaglianza, ma con essa l'autonomia, l'imparzialità e la reciprocità. Anche la proposta teorica di Rawls fa riferimento a questo contesto argomentativo e il principio di giustizia che ha elaborato è desumibile nel momento in cui gli individui, esercitando una razionalità pubblica, riconoscono quei medesimi ideali e valori liberali¹⁶. Scanlon, dal canto suo, individua negli uomini un desiderio reciproco di vivere insieme e ritiene che proprio la ragionevolezza sia all'origine dell'equità: ciascun individuo riconoscendo la ragione degli altri, riconosce anche la sua uguaglianza morale e perciò la capacità di condividere ideali e valori comuni¹⁷.

All'interno delle teorie morali contemporanee, il convenzionalismo non è prettamente focalizzato sulla dimensione razionale: gli individui sono considerati moralmente sensibili e proprio a partire da questa sensibilità è possibile stabilire canoni comportamentali condivisi e condivisibili. Canoni che, nel corso del tempo, rimandano alle pratiche sociali invalse all'interno di una collettività. Il convenzionalismo ridimensiona il ruolo della ragione nella definizione degli ideali e dei valori, riconducendoli alla sensibilità dell'uomo – ossia in ultima istanza alla natura umana¹⁸ – perché derivano dalle convenzioni che permangono o evolvono nel corso del tempo.

Questo riferimento alle caratteristiche sensibili degli individui non risolve in modo definitivo il problema del pluralismo morale. Se gli ideali e i valori che modellano i canoni comportamentali possono essere frutto dell'evoluzione socio-culturale

¹⁵ Inutile dire che si presenta un problema circa il pluralismo dei risultati di quel calcolo che in Hobbes è superabile attraverso l'assolutismo politico, il quale, una volta instaurato, interviene decidendo direttamente in caso di contrasto. La teoria contrattariana in linea di principio presuppone una rinegoziazione che stabilisca le priorità in caso di contrasto, una rinegoziazione che in mancanza di un'autorità politica non è detto sia in grado di raggiungere l'obiettivo della risoluzione del conflitto. Cfr. T. Hobbes, *Leviathan*, vol. III, in *The English Works* (1839), 11 voll., a cura di W. Molesworth, Scientia, Aalen 1966.

¹⁶ In questo senso si legga anche la «posizione originaria»: cfr. J. Rawls, *A Theory of Justice* (1971), Harvard University Press, Cambridge (MA) 1999, pp. 15-19.

¹⁷ Qui sembrerebbe ritornare la questione se l'uomo sia un animale politico o meno, a partire dallo *zoon politicon* di Aristotele (*Pol.* I, 2, 1253a). Si vedano inoltre: T. Scanlon, *Contractualism and Utilitarianism*, in A. Sen e B. Williams, *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1982, pp. 102-128; Id., *What We Owe to Each Other*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1998.

¹⁸ A riguardo del «senso morale» bisogna ricordare la critica mossa da George Edward Moore quando discute di «fallacia naturalistica», ossia dei problemi connessi a considerare il piacere, perciò la sensibilità e quindi la natura umana alla base della morale: cfr. G.E. Moore, *Principia Ethica* (1903), Cambridge University Press, Cambridge 1922², pp. 10-11.

e possono essere accettati “a senso”¹⁹, gli individui, nel momento in cui si considerano vicendevolmente liberi e uguali, tenderanno a giustificare i loro giudizi e il loro modo di comportarsi. Per questo motivo ideali, valori e canoni comportamentali che sorgono dall’evoluzione socio-culturale necessitano di uno strumento razionale – una procedura – affinché possano essere condivisibili e condivisi da un’ampia platea. Questo strumento, questa procedura necessita allora di una ragione pubblica che ammetta come cornice argomentativa sia la libertà, sia l’uguaglianza: riferimenti ideali e valoriali che conferiscono un contenuto, un significato – in ultima istanza una giustificazione – ai canoni comportamentali che guidano gli individui appartenenti ad una stessa collettività²⁰.

Un’ulteriore prospettiva in ambito etico è fornita dall’utilitarismo o più in generale dal consequenzialismo. Il modo di comportarsi, le diverse azioni, possono essere regolamentate attraverso disposizioni che rimandano ad un giudizio che valuta il vantaggio del maggior numero di persone²¹. Una valutazione *ex ante* delle possibili conseguenze che si riferisce comunque a quella capacità razionale assimilabile al calcolo e quindi ad una nozione di ragione strumentale. Anche in questo caso, però, l’implicito argomentativo è dato dagli ideali e dai valori liberali di libertà e uguaglianza: il calcolo che stabilisce le regole per la felicità o l’utilità di tutti presuppone una valutazione disinteressata e benevola che può essere realizzata solo se tutti si ritengono uguali²². Inoltre, se tutti si considerano vicendevolmente uguali, si ammette anche implicitamente che tutti possano valutare liberamente ciò che è meglio per la collettività preconizzando le conseguenze delle loro azioni.

Se l’utilitarismo e, più in generale, il consequenzialismo presuppongono la libertà e un’uguaglianza di fatto, anche il contrattarianismo, il contrattualismo e il convenzionalismo presuppongono la validità di alcuni ideali e valori fondativi che permettono di circoscrivere il pluralismo morale attraverso un’argomentazione razionale:

¹⁹ Ampio è il dibattito sul “senso morale” che da Hutcheson a Hume ha infiammato e infiamma gli studiosi fino ai giorni nostri: cfr. F. Hutcheson, *An Inquiry into the Original of Our Ideas of Beauty and Virtue* (1726), Liberty Fund, Indiana 2004, pp. 89-91; D. Hume, *Treatise of Human Nature* (1740), vol. I, II, in *Philosophical Works*, 4 voll., a cura di T.H. Green e T.H. Grose, Scientia, Aalen 1964. A riguardo della critica si vadano almeno: A.C. Baier, *A Progress of Sentiments. Reflections on Hume’s Treatise*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1991; W. Waxman, *Hume’s Theory of Consciousness*, Cambridge University Press, Cambridge 1994; J. Harris, *Hume: An Intellectual Biography*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.

²⁰ G. Gaus, *The Order of Public Reason: A Theory of Freedom and Morality in a Diverse and Bounded World*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

²¹ Classica è l’espressione benthamiana che considera l’utile «la più grande felicità del maggior numero di persone» (J. Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1798), Pickering, Londra 1823, p. 9). John Stuart Mill è anche più radicale quando afferma: «La felicità, parametro utilitarista di cosa è moralmente corretto nella condotta umana, non è la felicità personale dell’agente, ma quella di tutti gli interessati» (J.S. Mill, *Utilitarianism*, Parker and Bourn, Londra 1863, p. 24).

²² Si tratta di quello “spettatore imparziale” che è entrato nel dibattito contemporaneo fin dalla fine dell’Ottocento e che per certi versi rinvia al rawlsiano “velo di ignoranza”. John Stuart Mill anche in questo caso è chiaro: «l’utilitarismo richiede a chi agisce di essere rigorosamente imparziale, uno spettatore disinteressato e benevolo» (*Ibid.*).

argomentazione che, se esercitata pubblicamente, consente ad alcuni canoni comportamentali di risultare accettabili e accettati. Diverso è il caso nel quale anche questi stessi ideali e valori fondativi riconducibili alla tradizione liberale non siano approvati. Il multiculturalismo, per esempio, prevede che nello stesso luogo siano in relazione individui con “set” valoriali in opposizione o, per lo meno, che non tutti gli individui riconoscano la libertà e l’uguaglianza come un punto di partenza per costruire un accordo sui modi e le regole di condotta²³. In questo caso si può parlare di “pluralismo morale radicale” ed una riposta sembra poter giungere dalla teoria contrattariana a due livelli²⁴.

La teoria contrattariana a due livelli cerca di travalicare gli ipotetici limiti del cosiddetto pluralismo morale ragionevole, che ipotizza e ammette una certa adesione a determinati ideali e valori condivisi; gli stessi ideali e valori che soggiacciono alle democrazie occidentali: libertà e uguaglianza *in primis*, ma a seguire anche autonomia, imparzialità e reciprocità. Il problema sorge quando non tutti i membri di una collettività, non solo non condividono gli stessi ideali e valori, ma possono essere per certi versi illiberali o rimandare ad usi e costumi che non collimino con quelli invalsi all’interno di una specifica società²⁵. In questo caso, un approccio alla morale attraverso una razionalità puramente strumentale consentirebbe alle parti di raggiungere un accordo per superare quella conflittualità esiziale che può mettere a repentaglio la vita.

Al di là delle problematiche fattuali legate al pluralismo morale, è possibile notare che anche le teorizzazioni filosofiche non sono sempre concordi sia sui principi, sia sui modi per superare le situazioni di contrasto e potenziale conflitto tra valori. Seppur sussista una varietà che porta alcuni a operare determinati giudizi a conseguentemente ad intraprendere determinate condotte, nel contesto etico europeo ed italiano, la libertà e l’uguaglianza (giuridica) possono essere considerati ideali o valori costitutivi a cui attinge l’elaborazione dei canoni comportamentali comuni. Ma qual è il confine della libertà? O meglio: che spazio d’azione pubblico trova la libertà privata del singolo individuo? Libertà e uguaglianza possono entrare in contrasto?

4. Il pubblico e il privato tra ambito giuridico ed etico: contro il conflitto di interessi con trasparenza e reputazione

La libertà e l’uguaglianza problematizzano non solo le teorie morali circa il pluralismo morale, ma chiamano in causa anche l’ambito giuridico con riferimento alle regolamentazioni delle azioni fornita dalle norme. Il riconoscimento della libertà e dell’uguaglianza come ideali e valori di riferimento, allora, non risolve le problematiche circa il modo di agire all’interno della collettività. Come emerge implicitamente dai quesiti

²³ Cfr. W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford 1995.

²⁴ Questo è l’obiettivo teorico di Moehler.

²⁵ Si pensi in questa prospettiva alla questione relativa alla poligamia: pratica diffusa in certe culture con riferimento a determinate religioni, ma che non trova spazio nelle democrazie occidentali.

presupposti, la relazione tra pubblico e privato è una fonte di divergenze nella valutazione e nella determinazione delle azioni. L'esercizio della libertà in un contesto privato è differente da quello nel contesto pubblico e il ventaglio di possibilità offerto dal primo ambito è costitutivamente differente dal secondo.

Considerando ciascun individuo uguale all'altro, si potrebbe interpretare l'esercizio della libertà in modo assoluto – in senso etimologico “*ab legibus solutus*” – quindi inviolabile e imprescindibile, così da non prevedere forme di regolamentazione²⁶. Posizione che ipoteticamente potrebbe trovare una sua validità se tutti i membri di una collettività fossero “anime belle” e le finalità – o meglio gli interessi – dei singoli fossero in sintonia con quelli della collettività.

La libertà come ideale e valore trova nella cultura occidentale una prima formalizzazione “in negativo” con il divieto di subire ingerenze altrui (sul proprio corpo) nell'art. 39 della *Magna Charta Libertatum* (1215). La libertà personale ottiene pertanto un primo fondamento giuridico proprio in questo documento; fondamento ribadito successivamente sempre in Inghilterra con l'*Habeas Corpus Act* del 1679 e nelle costituzioni nate dalle rivoluzioni americana e francese. Accanto alla libertà personale come assenza di vincoli fisici imposti da altri, nelle riflessioni filosofico-giuridiche successive sono correlati anche contenuti che rimandano alla libertà di movimento, di espressione e religiosa²⁷.

In Italia, la libertà (personale, di movimento, di espressione e religiosa) è manifestamente sancita con l'art. 13, della Costituzione; una libertà che prevede comunque forme di limitazione in ambito privato, perché si presuppone che ciascun individuo elabori finalità differenziate che possano entrare in conflitto tra loro, ma anche con la collettività. Il pluralismo morale infatti ammettendo diversi “set” valoriali ammette che all'interno dello stesso contesto relazionale, più individui – pur riconoscendo la validità della libertà e dell'uguaglianza – possano elaborare i propri rispettivi fini che rispondono ai loro relativi interessi. Questa condizione di mutevolezza circa le finalità e gli interessi crea le premesse per contrasti intra e inter-individuali in ambito privato, ma anche nei confronti della collettività in quello pubblico.

La discrepanza che intercorre tra l'interesse privato e quello pubblico ha generato perciò in Italia un ampio dibattito incentrato principalmente sulle più alte cariche dello Stato. Al di là delle differenti posizioni partitiche, la discussione adombra un tema che riguarda le relazioni socio-economiche tra gli individui. Individui che condividono uno stesso spazio socio-politico e che la legge 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione dell'illegalità nella pubblica amministrazione* disciplina nella relazione tra pubblico e privato, riconoscendo nel conflitto di interessi una delle fonti principali di corruzione. La norma traccia la linea di confine tra chi opera nella pubblica amministrazione e chi svolge le proprie attività nel settore privato al fine di preservare l'interesse pubblico, inteso come interesse generale. Così la legge 190/2012

²⁶ Tema che tra l'altro è emerso e, per certi versi, esacerbato durante la pandemia dove le politiche di contenimento dei contagi con l'adozione del cosiddetto “*green pass*” sono state oggetto di critiche nella prospettiva della imitazione delle libertà personali.

²⁷ Per la libertà di espressione il riferimento rimane il saggio *On Liberty* di John Stuart Mill del 1859.

determina specifici contesti relazionali in cui possono sussistere forme di conflitto di interessi: un primo contesto si ritrova quando si è in presenza di un dipendente di un'amministrazione pubblica che proviene da un'azienda privata e ha possibilità di affidare incarichi all'azienda di provenienza; un secondo quando un funzionario che esercita le proprie mansioni in ambito pubblico, ma ricopre anche cariche elettive (in parlamento, consiglio regionale, consiglio provinciale, consiglio comunale, ecc.); un terzo contesto sussiste quando un dipendente di un'amministrazione pubblica continua a svolgere il proprio ruolo pur avendo ricevuto una condanna in via definitiva.

La caratterizzazione del conflitto di interessi fornita dalla legge 190/2012 mostra alcuni ambiti specifici delle problematiche che si possono venire a creare tra pubblico e privato, se non altro, per il fatto che ogni dipendente dell'amministrazione pubblica è anche e comunque un privato cittadino, quindi portatore di un proprio interesse individuale. E proprio lo specifico interesse privato del dipendente pubblico può essere l'origine di una conflittualità interna alla stessa amministrazione pubblica. In questo caso però un'ulteriore norma stabilisce la precedenza dell'interesse pubblico, quindi generale, a scapito di quello privato. Il decreto del Presidente della Repubblica 62/2013 *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici* ha lo scopo di agire all'interno di quella zona grigia che intercorre tra l'universalità della legge e la specificità del particolare in cui ogni individuo si trova a compiere giudizi e a determinare le proprie azioni. In questa zona grigia rimane difficoltoso porre una norma positiva che riesca a discernere tutti i casi concreti in cui l'interesse pubblico è sacrificato a vantaggio di quello privato; ma è proprio con uno strumento di *soft law* come il codice di comportamento che il legislatore vuole palesare in maniera incontrovertibile la precedenza dell'interesse pubblico e quindi generale su quello privato.

Posta in questi termini parrebbero non sussistere problemi di sorta, se non che la natura costitutiva della zona grigia tra universalità della legge e particolarità della scelta individuale, in assenza di una dimensione pubblica, di una esternazione del modo di operare all'interno delle procedure amministrative, farebbe pendere palesemente l'ago della bilancia a favore dell'interesse privato.

Il d.P.R. 62/2013 nel momento stesso in cui vuole disciplinare le possibilità di azione dei dipendenti pubblici²⁸ esibisce di fatto un corredo valoriale da cui è desumibile la precedenza dell'interesse pubblico su quello privato. Il d.P.R. 62/2013 fornisce un vero e proprio lessico etico che può svolgere un ruolo sia di indirizzo circa le finalità, sia di esercizio a riguardo delle azioni; in questo senso di leggano da un lato: l'*interesse generale*, l'*interesse pubblico*, il *contenimento dei costi*, l'*economicità*, l'*efficienza*, l'*efficacia*, la *parità di trattamento* e la *parità di condizioni*; dall'altro: la *buona fede*, la *diligenza*, la

²⁸ Con dipendente non si intendono solamente coloro che rientrano nell'organigramma stabile delle pubbliche amministrazioni, ma in un senso più ampio rientrano anche consulenti e fornitori. Cfr. A. Fiorella, *Il trasferimento di funzioni nel diritto penale dell'impresa*, Nardini, Firenze 1984, pp. 283 ss.; R. Cavallo-Perin, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. Merloni e R. Cavallo-Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 147-161, spec. 149-151 e R. Cavallo-Perin e B. Gagliardi, *Status di funzionario pubblico*, in «Diritto Amministrativo», n. 1, 2009, pp. 53-89.

disciplina, la correttezza, l'equità, l'imparzialità, l'indipendenza, l'integrità, la lealtà, l'obiettività, l'onore, la proporzionalità, la ragionevolezza e la trasparenza.

Sebbene i riferimenti giuridici siano palesi, all'interno di un contesto relazionale in cui vige il pluralismo morale, che ammette in linea di principio e di fatto una pluralità di finalità e interessi, serve uno strumento che faciliti e legittimi la precedenza dell'interesse pubblico su quello privato, limitando le forme di conflitto. Questo strumento è ravvisabile nella trasparenza²⁹ che si delinea come cornice teorico-operativa, ossia come condizione all'interno della quale possono realizzarsi dal punto di vista pratico gli ideali e valori (menzionati nel d.P.R. 62/2013), ovvero una cornice pratica per attuare procedure amministrative verificabili e verificate³⁰. La pubblicità, intesa come conoscibilità dell'operato delle pubbliche amministrazioni da parte dei privati cittadini, è ribadita anche attraverso il Decreto legislativo 97/2016 conosciuto come FOIA (*Freedom of Information Act*) e induce chi ricopre incarichi pubblici a dover rendere conto delle proprie azioni. Il dover rendere conto di ciò che si mette in atto (che prendendo in prestito una parola anglosassone potrebbe essere definito come *accountability*) nella relazione tra pubblico e privato minimizza di fatto la zona grigia dell'universalità della legge e della particolarità dell'agire. Ma questa relazione non è da intendersi semplicemente nei termini del controllo da parte di chi usufruisce dei servizi: i privati cittadini possono infatti partecipare nel miglioramento di eventuali procedure che non rispondono a pieno alle esigenze della collettività.

Per questa ragione la trasparenza diventa la cornice in cui – attraverso la pubblicità delle procedure amministrative, il loro controllo, valutazione e implementazione – l'agire di chi opera nelle pubbliche amministrazioni è esercitato in circostanze dove il conflitto di interesse è minimizzato e più in generale la corruzione è limitata. Se la trasparenza è la cornice operativa all'interno della quale si incontrano le istanze pubbliche e private, una volta palesati gli ideali e i valori di riferimento, desumibili dall'apparato giuridico³¹ la minimizzazione delle situazioni di conflitto di interesse (e quindi di corruzione) unita alla pubblicità di un'azione amministrativa che risponde a quegli stessi ideali e valori erogando un servizio partecipato nei confronti della cittadinanza, porta all'incremento della reputazione: una buona reputazione.

²⁹ Citata sia dalla Legge 190/2012 che dal d.P.R. 62/2013.

³⁰ Cfr. F. Merloni e A. Pirni, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli, Roma 2021, pp. 165-190.

³¹ In questo senso fa parte del dibattito pubblico la discussione che rimanda al pluralismo morale nella definizione degli ideali e dei valori di riferimento: si veda in questo senso il ruolo della razionalità pubblica. Cfr. J. Rawls, *A Theory of Justice*, cit., pp. 123-138.

La corruzione come patologia sociale¹

Marina Lalatta Costerbosa²

Abstract

Il saggio intende offrire una definizione di corruzione come patologia politica e sociale, attraverso l'analisi delle sue dinamiche interne di funzionamento e del paradosso sul quale si regge. Esso propone inoltre una ricostruzione dei profili di pericolosità, connessi alla sua diffusione e alla sua radicalizzazione, per la tenuta del sistema normativo di società democratiche complesse.

Parole chiave: Corruzione, Diritto e morale, Razionalità strumentale, Charles Wright Mills, Lealtà.

The essay intends to offer a definition of corruption as a political and social pathology through the analysis of its internal dynamics of functioning and of the paradox on which the corruption is based. Moreover it reconstructs the risks of its diffusion from the point of view of the stability and even the survival of the system of norms of complex democratic societies.

Keywords: Corruption, Law and Morality, Instrumental Reason, Charles Wright Mills, Loyalty.

È poco sospetta e poco odiosa la libertà di quelli che si adoperano senza alcun loro interesse, e che possono veracemente servirsi della risposta di Iperide agli Ateniesi che si lamentavano dell'asprezza delle sue parole: "Signori, non state a guardare se io sono libero con voi, ma se lo sono senza avvantaggiarmi e senza fare per questa via il mio interesse".

Michel de Montaigne, Essais, 1588

¹ Saggio ricevuto in data 20/02/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: marina.lalatta@unibo.it.

1. La corruzione tra morale e diritto

Quella della corruzione è una vecchia storia, difficile da ricostruire per la polisemia del termine, per la molteplicità dei contesti discorsivi in cui essa si trova coinvolta, per la varietà delle discipline che mobilita o anche solo lambisce³. Nelle pagine che seguiranno abbiamo scelto di riflettere sulla corruzione da una prospettiva limitata, quella che coinvolge la prassi nella sfera pubblica: l'attività umana politica e sociale.

In questa declinazione, la corruzione costituisce un fenomeno che può emergere in presenza di un sistema di norme, la cui violazione viene decisa sulla base di motivazioni particolari, di interessi privati, grazie alla complicità di un tessuto morale personale lasco, deficitario o indifferente. Se in prima battuta è vero che la corruzione implica la rottura della legalità, il rapporto tra corruzione e legalità non va semplificato, interpretandolo alla luce di criteri meramente formali. Per poter parlare di corruzione occorre assistere primariamente alla deroga a standard morali generali: non solo può darsi corruzione nel rispetto della legalità, ma, d'altro canto, il mancato riconoscimento dei vincoli giuridici, per essere giudicato propriamente corruzione, deve rinviare a un ordinamento che abbia soddisfatto un principio basilico di correttezza, quel requisito minimo di equità che da Radbruch in poi il costituzionalismo ha riconosciuto al concetto di diritto. La corruzione corrisponde *prima facie* alla violazione di un sistema di norme. Tuttavia non tutti i sistemi di norme sono uguali e soprattutto nella storia si sono affermati pseudo-sistemi di norme, sistemi di norme apparenti, sistemi che approfittavano della forma della legge per esercitare violenza, uscendo per questa via dalla sfera del diritto. L'abuso della forma della norma modifica il senso e il verso della sua violazione, dunque anche di quella che esteriormente potremmo ricondurre all'universo semantico della corruzione.

Il pensiero ci porta subito come è ovvio al nazionalsocialismo che vide marcata la diffusione della tradizionale forma di corruzione, compatibile con, anzi favorita, dalla natura antiggiuridica e antipolitica del regime, la quale alimentò una *escalation* di corruzione interna ormai ben documentata. «I confini tra corruzione istituzionalizzata, tollerata e contrastata – come è stato giustamente osservato – erano labili e tendevano a sovrapporsi. Mentre gli impiegati pubblici e i funzionari senza una forte protezione politica dovevano giustificarsi per via disciplinare anche in seguito alla più piccola trasgressione, e si vedevano anzi minacciati da un elenco sempre più lungo di possibili reati (come “la mancanza di disponibilità alle elargizioni” oppure gli “atteggiamenti amichevoli nei confronti di ebrei”), i gerarchi ebbero a temere denunce per corruzione solo se avevano perso ogni utilità agli occhi dei loro protettori o erano finiti negli ingranaggi di qualche lotta di potere all'interno del regime. Alcuni reati di corruzione, come il mercato nero, furono di volta in volta oggetto di promozione ufficiale o di tolleranza o di contrasto. Queste oscillazioni costituivano le ca-

³ Un testo che tenta di ricostruire la nozione di corruzione dando conto di questa molteplicità di saperi ed epoche storiche è la miscellanea curata da Paolo Vincieri, *Corruzione, decadenza, declino*, du.press, Bologna 2011.

ratteristiche tipiche di un sistema sciolto da vincoli normativi»⁴. Lo stesso valse anche «nei campi di concentramento e nei territori occupati divenne particolarmente palpabile in quale misura le strutture clientelari e i rapporti tra ‘camerati’ nell’apparato del potere sapessero sottrarsi a qualsiasi genere di controllo. Come è noto, gli internati furono privati e derubati sistematicamente degli alimenti a loro destinati. Larga parte dei territori occupati fu governata da ristretti circoli di familiari e di vecchi camerati. Fiorirono il mercato nero e il traffico clandestino di ogni genere di merce»⁵.

Eppure, proprio nello scenario nazista, quella che definiamo corruzione assunse anche un ruolo e un segno opposto, positivo, di lotta (per il poco che si poté) persino contro la dominazione criminale hitleriana. Rispetto all’istituzione del lager alcuni comportamenti corruttivi, volti a ottenere la salvezza o la minore sofferenza degli internati, a boicottare per quanto possibile il pieno funzionamento della macchina concentrazionaria, appaiono reali comportamenti corruttivi solo relativamente alle norme lì vigenti; ma non potremmo certo noi giudicarli illegittimi e immorali, semmai l’esatto contrario. Coloro che ottenevano nel campo cibo, scarpe ecc. con mezzi “illeciti” non possono essere giudicati secondo i tradizionali standard di moralità. «La fama di seduttore, di ‘organizzato’ – racconta Primo Levi – suscita insieme invidia, scherno, disprezzo e ammirazione. Chi si lascia vedere in atto di mangiare roba ‘organizzata’ viene giudicato assai severamente; è questa una grave mancanza di pudore e di tatto, oltre che – afferma sempre Levi con forza – una evidente stoltezza. Altrettanto stolto e impertinente sarebbe domandare ‘chi te l’ha dato? Dove l’hai trovato? Come hai fatto?’ Solo i Grossi Numeri, sciocchi inutili e indifesi, che nulla sanno delle regole del Lager, fanno di queste domande; a queste domande non si risponde, o si risponde ‘Verschwinde, Mensch!’»⁶. Qui tutto si capovolge: la corruzione dell’essere umano corrisponde all’adesione interiore e alla collaborazione convinta al sistema del lager, non alla violazione delle sue regole. Qui «è condivisibile che *alcuni* atti di corruzione per nobile causa siano moralmente giustificati»⁷.

Questa circostanza è particolarmente significativa per la nostra riflessione, perché ci conduce al nocciolo della questione della corruzione, alla sua valenza distruttiva per la cooperazione sociale, al suo carattere gravemente pernicioso per la conservazione di uno Stato di diritto democratico⁸. Superata una certa soglia infatti essa lo compromette, lo erode dall’interno, lo svuota di correttezza morale, lo rende

⁴ F. Bajohr, *La corruzione nel regime nazionalsocialista*, in «Contemporanea», n. 1, 1994, pp. 69-84: 75.

⁵ Ivi, p. 74.

⁶ P. Levi, *Se questo è un uomo*, Einaudi, Torino 1973, p. 159. Così Mino Miceli pensando al rubare e al baratto della refurtiva nel campo di sterminio di Mauthausen in *I vivi e i morti*, Arnoldo Mondadori, Milano 1967, pp. 55-56.

⁷ S. Miller, *Corruption*, in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, p. 18.

<http://plato.stanford.edu/entries/corruption>

⁸ Sul nesso tra democrazia e corruzione cfr. M. Barberis, *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XLVI, n. 1, 2016, pp. 155-175.

incapace di perseguire i diritti di libertà che vivono di uguaglianza, di imparzialità e di trasparenza.

La corruzione non è semplicemente una questione di diritto; bensì anche una «questione morale»⁹. La corruzione per poter essere tale deve implicare almeno in parte «la deprivazione del carattere morale»¹⁰ dei soggetti che rivestono un determinato ruolo, in qualità di agenti che si trovano in quella posizione. In questo senso è corretto affermare che «il concetto di corruzione è logicamente connesso a quello di sistema normativo»; ma è ambivalente, insoddisfacente, aggiungere solo che per sistema normativo occorre intendere «ogni insieme di regole che, in un dato caso concreto, disciplina una pratica sociale» e che «in questo senso può parlarsi, per esempio, di sistemi normativi religiosi, giuridici, politici, economici, sportivi, ecc.»¹¹. Se questa precisazione è utile perché in modo corretto «equivale a rifiutare l'idea abituale secondo la quale il fenomeno in questione sarebbe eminentemente politico»¹², bisogna ciononostante puntualizzare che questo vale per i sistemi normativi che soddisfano un livello minimo di decenza: oltrepassata questa soglia anche una prassi corruttiva perde di significato o, addirittura, muta di segno. In uno scenario di abusi e privilegi, di arbitrio e di prevaricazioni, pur all'apparenza celate nelle pieghe *ad hoc* di una griglia di regole formalizzate, il concetto di corruzione si confonde con la prassi «legalizzata»¹³. «Prendiamo in considerazione la guardia di un campo di concentramento alla quale manca il coraggio di favorire la fuga di internati, ma che avrebbe abbastanza coraggio per assumersi i rischi, qualora egli riuscisse ad assicurarsi sufficienti denari, relativi al trasferimento della sua famiglia in un altro paese per cominciare una nuova vita [...]. Generalizzando, se l'errore di domandare denaro per fare il proprio dovere è compensato dall'importanza di fare questo e se il do-

⁹ S. Miller, *Corruption*, cit., p. 3. Sulla complessità del fenomeno della corruzione rispetto alla molteplicità dei piani che coinvolge cfr. A.J. Heidenheimer, M. Johnston e V.T. LeVine (a cura di), *Political Corruption. A Handbook*, N.J. Transaction, New Brunswick 1993²; J.W. Langford, A. Tupper (a cura di), *Corruption. Character and Conduct*, Oxford University Press, Toronto 1994; S. Miller, *The Moral Foundations of Social Institutions: A Philosophical Study*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, pp. 154-176.

¹⁰ S. Miller, *Corruption*, cit., p. 13.

¹¹ E. Garzón Valdés, *Acerca del concepto de corrupción* (1995); trad. it. a cura di P. Comanducci e T. Mazzaresse, *Il concetto di corruzione*, in Id., *Tolleranza, responsabilità e Stato di diritto. Saggi di filosofia morale e politica*, il Mulino, Bologna 2003, pp. 227-258: 231. Sulla corruzione politica da punti di vista disciplinari diversi cfr. B. Accarino, *I filosofi e i mariuoli. Note semantiche sulla corruzione politica*, in «Filosofia politica», n. 2, 2016, pp. 317-336; S. Busso, V. Martone, R. Sciarrone, *Corruzione e politica. Trasformazione dei partiti, personalizzazione e reti di affari*, in «Quaderni di sociologia», n. 78, 2018, pp. 41-60; E. Ceva, *Il male politico della corruzione*, in «Ragion pratica», n. 1, 2018, pp. 235-252; D. della Porta, A. Vannucci, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, il Mulino, Bologna 2021; R. Minci-grucci, A. Stanziano, *Corruzione, scandali e distorsioni del processo mediatico*, in «POLIS», XXXV, n. 1, 2021, pp. 11-40.

¹² E. Garzón Valdés, *Il concetto di corruzione*, cit., p. 231.

¹³ M. Philips, *Bribery*, in «Ethics», 94, n. 4, 1984, pp. 621-636: 627. In questa prospettiva critica è utile la raccolta di saggi A.J. Heidenheimer, M. Johnston (a cura di), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, N.J. Transaction, New Brunswick 2002.

mandare denaro per farlo è indispensabile, allora tutto considerato – nel contesto dato – non è sbagliato domandare denaro»¹⁴.

In sintesi, «anche se non è *prima facie* sbagliato offrire e accettare denaro in cambio di una prestazione in generale, è *prima facie* sbagliato farlo in contesti moralmente non corrotti»¹⁵, ovvero è giusto in contesti moralmente compromessi ed è in quest'ultimo caso improprio parlare di corruzione, si tratta piuttosto di una forma di resistenza, di contrapposizione, l'accento a una disobbedienza molto rischiosa, un disperato “no”.

Questa evidenza non solo ci dice qualcosa del fenomeno della corruzione, ma *a contrario* ci dice molto anche della sua rilevanza in negativo, del suo carattere esiziale per un sistema che ambisca, almeno sulla carta, a ridurre l'iniquità e l'oppressione. A questo aspetto si aggiunge poi un ulteriore elemento significativo per una definizione che renda comprensibile la portata nefasta della corruzione per la convivenza sociale. Come rileva Garzón Valdés nel suo saggio *Acerca del concepto de corrupción*, occorre «abbandonare l'idea che per parlare di corruzione si debba necessariamente fare riferimento a qualcuno che occupi una posizione ufficiale, cioè a un'autorità o al detentore di un potere, che poi è lo stesso»¹⁶. L'insidia per società democratiche complesse è rappresentata non solo dalla corruzione in senso politico e giudiziario, dalla corruzione dei pubblici ufficiali e dei rappresentanti politici, ma anche da quella dei cittadini, da quella che non vede il sottrarsi o l'abusare degli individui relativo ai propri «doveri istituzionali», ma più genericamente ai propri «doveri posizionali»¹⁷. La corruzione è patologia giuridico-politica, ma anche disponibilità personale ad assumere condotte autointeressate, dal carattere sulla lunga distanza antisociale. La corruzione non implica inoltre necessariamente il coinvolgimento di somme di denaro, può riguardare pure l'accesso a cariche pubbliche nelle amministrazioni, negli atenei, nei parlamenti, nel sistema sanitario ecc., può assumere le forme del clientelismo e del nepotismo, può persino esprimersi, in modo ancora più sottile, nello stesso *idem sentire* rintracciabile in ampie parti della società. In effetti, se è vero che la corruzione corrisponde a una peculiare violazione di un sistema di norme (almeno decente), e che «i casi più tipici e importanti di corruzione concernono i politici ufficiali e dipendenti pubblici, non occorre essere degli ufficiali politici o dei dipendenti pubblici per essere corrotti»¹⁸. Si può dunque evidenziare come un atto di corruzione corrisponda a «un pagamento fatto a un membro o a un sostenitore di un'organizzazione in cambio della violazione di taluni doveri o responsabilità posizionali»¹⁹. Per questa ragione, «là dove non vi sia la violazione di un do-

¹⁴ M. Philips, *Bribery*, cit., p. 628.

¹⁵ Ivi, p. 629.

¹⁶ E. Garzón Valdés, *Il concetto di corruzione*, cit., p. 230.

¹⁷ Ivi, p. 231. Sulla rilevanza del legame tra sfera pubblica e corruzione cfr. A.J. Heidenheimer (a cura di), *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, Routledge, London 2017². 1978; C. Höffling, *Korruption als soziale Beziehung*, Leske & Budrich, Opladen 2002.

¹⁸ M. Philips, *Bribery*, cit., p. 622.

¹⁹ *Ibidem*.

vere o di una responsabilità riferibile all'appartenenza all'organizzazione, potremmo dire che un pagamento è un atto di corruzione solo se esso coinvolge gli interessi di persone o organizzazioni che non fanno parte di quella transizione»²⁰.

2. *La vocazione suicidaria della corruzione*

La corruzione rimanda all'infrazione di un sistema normativo istitutivo di pratiche sociali, il quale soddisfa i requisiti minimi della giuridicità, volta a incrementare vantaggi personali in termini di denaro, cariche, privilegi, agevolazioni, all'ombra del funzionamento regolare del sistema. Ma il nesso tra corruzione e sistema normativo è un nesso paradossale, perché è la lealtà alle norme del sistema, manifestata dal maggior numero dei suoi appartenenti, cioè la sufficientemente ampia ubbidienza, a consentire solo ad alcuni la possibilità di usufruire dei vantaggi del vivere in comunità pur sottraendosi al rispetto degli oneri relativi, cioè di corrompere, violando le promesse sottese a quell'appartenenza²¹. E così il tema diventa quello della hobbesiana legge di natura fondamentale: *pacta sunt servanda*, implicita anche nella polemica di Kant contro la menzogna. Dal punto di vista intersoggettivo e sociale, accettare la menzogna è come accettare la slealtà di alcuni, e questo, se generalizzato e tradotto in condotta d'azione (non in singola azione), porta al collasso l'ordine sociale del quale è violazione intestina. L'esistenza dei molti che si attengono ai vincoli normativi della convivenza civile, qui il paradosso, crea lo spazio d'azione di coloro che fingono solo di acconsentire, minacciando con questo stesso comportamento la stabilità sociale.

Paradosso nel paradosso. Le conseguenze negative della corruzione, rispetto al sistema normativo che viene violato, vanno al di là delle singole azioni e del singolo agente, si protraggono a lungo termine e assumono una portata nel tempo distruttiva e destabilizzante per il sistema stesso²². La corruzione è una menzogna "sociale", il tradimento delle reciproche aspettative di veridicità; essa prospera precisamente grazie a questo tradimento, se ne nutre, ne ha bisogno per esistere e fiorire. Chi si muove secondo dinamiche corruttive si avvale della correttezza altrui, dell'altrui rispetto delle norme, dell'altrui aspettativa di onestà e, sino a un certo limite, di ciò si avvantaggia. Coloro che scelgono questo stile di vita possono lucrare sul bene comune sino a quando la distruttività di cui la corruzione è protagonista e responsabile non arriva al punto da far collassare il sistema normativo nel suo complesso e, con esso, per paradosso, la propria efficacia. La combinazione, complice di questo movimento dalla valenza antisociale, di due distinte ambizioni: l'incremento infinito di ricchezza e la crescita esponenziale del potere, se raggiungono tale livello di estensione e radicalità, crollano sotto i loro stessi colpi, ma in questa distruzione anche la

²⁰ Ivi, p. 624.

²¹ Cfr. in questa direzione E. Garzón Valdés, *Il concetto di corruzione*, cit., p. 240.

²² Così anche ivi, p. 237.

società si destabilizza, lo Stato di diritto democratico si sgretola, la fiducia²³ e la «solidarietà tra estranei»²⁴ sulle quali si regge svaniscono. Superata una certa soglia, la corruzione può trasformarsi del peggior nemico di se stessa.

La valenza potenzialmente definitiva in termini di distruttività della corruzione rende pertanto urgente una riflessione sulle cause, al fine di costruire possibili interventi nella direzione della prevenzione.

Nella storia della cultura occidentale ha spesso prevalso la tesi secondo la quale la fonte della corruzione dell'essere umano risiede nella sua stessa natura. La corruzione degli esseri umani sarebbe costitutiva della natura umana e come tale ineluttabile²⁵. Da questa prospettiva, una prospettiva che muove dall'ormai discutibile assunto che si possa ritenere condivisibile una certa idea della natura umana e che si possa convergere su di essa, il fenomeno della corruzione si spiegherebbe con una visione antropologica negativa *a là* Mandeville, o persino riconducibile alla ancora più lontana rappresentazione aristotelica della *pleonexia*, come innata inclinazione a pretendere sempre di più, all'insuperabile propensione all'insoddisfazione come movente intrinseco della conquista di potere, posizioni, ricchezze, benessere, riconoscimenti. Sempre bramosi di accrescere i propri possessi, la propria fama, la propria influenza, gli esseri umani non sarebbero mai paghi dei traguardi di volta in volta raggiunti. È proprio Mandeville nella *Favola delle api* a consegnarci un'immagine negativa dell'essere umano alla quale corrispondono tuttavia *chances* di prosperità. Per Mandeville la fonte delle pubbliche virtù è precisamente la presenza dei vizi privati all'insegna di un'evidente e sfrontata eterogeneità dei fini. Ad affiorare è così la corruzione come aggiramento della giustizia attraverso il denaro. In questa linea interpretativa si sono riconosciuti diversi autori, ad esempio, Anthony Downs che nel suo *An Economic Theory of Democracy* sostiene che vale anche in politica la regola secondo la quale la funzione sociale assolta da un agente viene eseguita solo in via accidentale, perché la vera motivazione sottesa è rappresentata dai vizi privati: è il vantaggio personale a dare luogo a virtù pubbliche fondamentali, persino quelle che vanno dritte al cuore della democrazia, segnatamente la verifica di trasparenza pretesa dai rappresentati nei confronti dei rappresentanti.

Non ci convince una simile rappresentazione della natura umana, ma non è questo ora ciò che più conta, perché anche assumendola come valida, concedendola in ipotesi, rimane l'inadeguatezza delle risposte ai nostri interrogativi relativi alle cause e alle reali motivazioni che spingono sempre di nuovo troppi uomini a scegliere la corruzione come prassi nella sfera pubblica. Potremmo trovare singolarmente

²³ Sulla rilevanza giuridico-politica della fiducia reciproca rinviamo da ultimo a T. Greco, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2021. Sul nesso tra fiducia e corruzione nelle società complesse si sofferma in particolare B. Accarino, *I filosofi e i mariuoli. Note semantiche sulla corruzione politica*, cit.

²⁴ Come è noto si tratta di un concetto elaborato da Jürgen Habermas in *Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1996.

²⁵ Pare prestare il fianco a questa lettura rassegnata Arno Mayer in *La corruzione: un trattato*, in «Bel-fagor», 66, n. 1, 2011, pp. 85-90.

scivoloso il terreno antropologico descritto per ragioni di ordine morale, poiché in agguato vi sarebbe immediatamente la possibilità di una collettiva deresponsabilizzazione; tuttavia lo abbandoniamo perché in positivo riteniamo più valida un'altra strada. Su questa vorremmo concentrare adesso la nostra attenzione, isolando i fattori indipendenti dal discorso antropologico responsabili della pervasività del fenomeno corruttivo. Si tratta di fattori economici e politico-sociali, i quali nel complesso appaiono più convincenti e difficilmente malleabili per finalità autoassolutorie.

3. *Corruzione e responsabilità personale in democrazia*

Le ragioni alla base della scelta corruttiva sono ovviamente molteplici, ma spesso tra loro convergenti, presenti in vario modo in diversi momenti storici. Sono elementi non assenti in età premoderna, ma nella modernità, e ancora di più in epoca contemporanea, subiscono un mutamento radicale che investe la società intera e la sua stessa struttura economica e politica²⁶. Se quindi della corruzione e delle sue cause si può parlare in generale, non trattandosi di un fenomeno esclusivamente moderno, è pur vero che seguendo il mutare delle epoche storiche, il grado di influenza e di pressione esercitato dal denaro e dal potere, uniti alla loro capacità di condizionamento dei comportamenti, crescono in modo esponenziale e significativo per la comprensione delle manifestazioni odierne della corruzione.

Il denaro e le dinamiche della sua accumulazione: la logica del profitto, costituiscono il simbolo per eccellenza della corruzione. È il sociologo americano Charles Wright Mills in *L'élite del potere* (1956) a smascherare in modo cristallino il dispositivo che genera corruzione a partire dalla centralità tendenzialmente escludente conferita al denaro e alla crescita finanziaria. Nel capitolo dal titolo "L'immoralità d'alto bordo", egli analizza il fenomeno della corruzione nella società di massa, rilevando già in apertura come «l'immoralità d'alto bordo non può esser limitata alla sfera politica, né si può vedere in essa un fenomeno che riguardi solo alcuni uomini corrotti, operanti in istituzioni fondamentalmente sane: la corruzione politica è solo un aspetto di una immoralità più vasta, e la sensibilità morale d'oggi è giunta a un livello per cui non si può far questione soltanto di *individui* corrotti»²⁷. Non vi sono solo alcuni uomini corrotti in una società sana. La corruzione ha pervaso la società contaminando anche individui fino a quel momento non corrotti. L'immoralità d'alto bordo è un fenomeno strutturale rispetto alla società di massa.

Ma quale è la causa o il complesso di cause che hanno contribuito a rendere la corruzione estesa e radicata? Wright Mills non ha dubbi: «il disagio morale del nostro tempo è dovuto al fatto che i valori e i criteri d'altri tempi non fanno più presa sugli uomini dell'età dei grandi gruppi economici»²⁸. E questo non perché vi sia stata

²⁶ Per una storia della corruzione attraverso i secoli si veda: J.I. Engels, *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*, S. Fischer, Frankfurt am Main 2014;

²⁷ C. Wright Mills, *The Power Élite* (1956); trad. it. *L'élite del potere*, Feltrinelli, Milano 1986, p. 321.

²⁸ Ivi, p. 322.

una sostituzione di quei criteri con nuovi valori, né perché vi sia stato un rigetto consapevole, un gesto di rifiuto e di condanna. Piuttosto il riconoscimento di quei valori si è anestetizzato, c'è stato un progressivo svuotamento di senso, una crescente indifferenza e un diffuso disimpegno morale e civile. Wright Mills pensa all'America della seconda metà degli anni Cinquanta, eppure sembra di trovare descritte le nostre società democratiche di oggi: «immoralità d'alto bordo», «indebolimento generale dei più antichi valori», «organizzazione dell'irresponsabilità»²⁹. Sullo sfondo di questa apatia morale, la massa è sempre più esposta «all'influenza distraente del mondo delle celebrità»³⁰. Il tutto – possiamo commentare rileggendo ai nostri giorni queste pagine – enfatizzato, ben oltre ogni possibile previsione dell'autore, da un'epoca globalizzata nel segno della atipica e pervasiva rivoluzione digitale ormai inarrestabile. «Questo rivolgimento dei motivi di richiamo, dei criteri e dei valori cui le masse sono soggette, produce in esse uno stato di sfiducia e di cinismo, un micro machiavellismo, come se fossero loro a godere delle prerogative dei ricchi dei grandi gruppi, a fare le stranezze notturne delle celebrità o a vivere la vita triste e felice a un tempo dei ricchissimi»³¹.

Ma Charles Wright Mills è ancora più esplicito nel rispondere al nostro interrogativo. La fonte ultima di questa situazione di astenia morale è il monopolio valoriale del denaro: «il valore del denaro e delle cose che il denaro può procurare»³². Così il processo mentale degli individui di questa società non è: «c'è qualcosa che il denaro, anche se usato con intelligenza, non può comprare?», bensì: «tra quel che il denaro non può comprare, che cosa può essere desiderato e stimato in grado maggiore di quel che il denaro può comprare?»³³. E «quando prevale un concetto economico della vita, l'uomo danaroso avrà sempre molte probabilità di essere rispettato, indipendentemente dal modo in cui ha accumulato il suo denaro»³⁴. «L'immoralità d'alto bordo è distribuita in maniera pressoché uguale tra gli uffici governativi e i grandi gruppi economici»³⁵ e si regge su una trasformata autopercezione esistenziale del genere umano.

La corruzione morale causata dal denaro trasforma la società e le istituzioni politiche compromettendone ogni possibilità di autorevolezza e rappresentatività. Wright Mills può concludere il suo capitolo in modo lapidario e difficilmente contestabile: «Gli uomini delle alte sfere non sono uomini rappresentativi; le loro posizioni elevate non derivano da virtù morale e il loro successo favoloso non sta in alcun solido rapporto con i loro meriti. Gli uomini potenti e altolocati sono selezionati e formati attraverso strumenti elaborati da altri come loro, da coloro che detengono le fonti della ricchezza e muovono la macchina della celebrità: non si tratta di uomini

²⁹ Ivi, p. 323.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Ivi, p. 324.

selezionati e formati da una burocrazia legata al mondo della cultura, non si tratta di persone formate da partiti nazionali responsabili, in cui si discut[e] in maniera aperta [...], non si tratta di uomini che debbano fronteggiare con senso di responsabilità il controllo di una pluralità di associazioni libere, che stabiliscano un contatto tra il pubblico esercitato alla discussione e coloro che prendono le decisioni importanti»³⁶.

A questo primo movente di carattere economicistico si aggiunge poi quello riconducibile alla brama di potere: al desiderio della sua titolarità, alla volontà di ricoprire cariche e ruoli significativi in società, uniti alla opacità del suo esercizio, oscurità finalizzata al conseguimento di tali cariche e ruoli non leale, immeritato, eccessivo, rapido, facile. Il potere si coniuga con un'idea strumentale di razionalità che enfatizza il raggiungimento dello scopo a scapito della correttezza dei mezzi atti a conseguirlo. Il potere, ormai separatosi progressivamente dalla politica³⁷, si struttura in questa prospettiva come una sfera autonoma rispetto a ogni contaminazione morale possibile, risponde a logiche interne precipue che si autoalimentano e si autoregolano. Trova così confermata quella cifra di fondo caratterizzante la nostra contemporaneità che autori come Horkheimer, Adorno, Arendt o Anders avevano evidenziato dalla prospettiva delle loro diverse ma convergenti analisi. In *Eclissi della ragione*, Max Horkheimer, ad esempio, ricostruisce un quadro sociale dal quale emerge come l'industrializzazione e la dominazione tecnologica costituiscano la celebrazione di una razionalità rivolta agli scopi, di quella *Zweckrationalität* strategica, per la quale l'umanità garantita dalla ragione pratica viene relegata al piano dell'irrazionalità³⁸, provocando una scissione, una "discrepanza". Quest'ultimo concetto, centrale anche nella riflessione filosofica di Günther Anders, ricorre in queste disamine, rivelando un grande potenziale esplicativo. Tutto si inverte di segno e si mostra paradossale e beffardo. Per Horkheimer si assiste al «capovolgimento dialettico del principio di dominazione attraverso il quale l'uomo rende se stesso uno strumento di quella medesima natura che egli sottomette»³⁹. Come ebbe a osservare insieme ad Adorno in *Dialettica dell'Illuminismo*: «Il sapere, che è potere, non conosce limiti, né nell'asservimento delle creature, né nella sua docile acquiescenza ai signori del mondo»⁴⁰: «la razionalità tecnica di oggi non è altro che la razionalità del dominio. È il carattere coatto della società estraniata a se stessa»⁴¹. La sua idea di fondo è quella di un elemento caratterizzante un'intera epoca, ma ancora vivo, sulla base del quale emerge come il progresso abbia prodotto «incertezze fabbricate», responsabili dello schiudersi di «un oceano di non sapere» al quale si accompagna una incertezza deri-

³⁶ Ivi, p. 337.

³⁷ Per un'agile ricostruzione di questo processo è interessante la conversazione sul potere tra Zygmunt Bauman e David Lyon *Liquid Surveillance. A Conversation* (2013); trad. it. *Sesto potere. La sorveglianza nella modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari 2015, in particolare p. XIV.

³⁸ M. Horkheimer, *Eclipse of Reason* (1947); trad. it. *Eclissi della ragione*, Einaudi, Torino 2000, cap. 3.

³⁹ Ivi, p. 74.

⁴⁰ M. Horkheimer, T.W. Adorno, *Dialektik der Aufklärung* (1944); trad. it. a cura di C. Galli, *Dialettica dell'Illuminismo*, Einaudi, Torino 1997, p. 12.

⁴¹ Ivi, p. 127.

vante dalle decisioni della civilizzazione; ove però «la civilizzazione va intesa come irrazionalità razionalizzata»⁴², come disponibilità al parossismo della quantità, dell'accumulo della ricchezza, dell'accrescimento del potere e della connessa deriva dei vincoli della ragionevolezza pratica.

Sempre Wright Mills rintraccia infine un ulteriore nesso di grande rilievo per la nostra riflessione: lo stretto legame tra struttura burocratica del potere e corruzione. La burocrazia favorisce la sospensione della prossimità tra le persone, in particolare tra chi commette un'azione illecita o immorale e chi la subisce. La burocrazia è simile a un «dado truccato» per Zygmunt Bauman, ed è la forma più violenta del potere per Hannah Arendt. Nel suo muoversi in ogni direzione, nel primato che essa tributa all'efficienza, nel suo rendere l'efficacia scopo incondizionato da promuovere a ogni costo, nella realtà dell'agire politico essa risulta adatta in modo speciale a perseguire scopi negativi e liberticidi. «Essa ha una logica e un impulso propri; rende alcune soluzioni più probabili e altre meno: Una volta ricevuta una spinta iniziale (messa di fronte a uno scopo), essa si spingerà, come le scope dell'apprendista stregone, al di là di molti dei limiti che le avrebbero imposto coloro che l'hanno messa in movimento, se avessero ancora il controllo del processo che hanno innescato. La burocrazia è programmata per cercare la soluzione ottimale», efficace ed economicamente vantaggiosa⁴³. L'apparato burocratico mostra un volto paradossale: «*la capacità del potere moderno, razionale, burocraticamente organizzato, di promuovere azioni che sono funzionalmente indispensabili ai propri scopi, sebbene si trovino in stridente contrasto con gli interessi vitali degli attori*»⁴⁴. In questo senso si può parlare di una precisa «immoralità burocratica»⁴⁵ che unita al lassismo morale della pubblica opinione e alla compromissione dell'integrità personale, costituisce l'immoralità strutturale delle moderne società di massa.

La corruzione è un sistema, ed è un agire proprio di individui responsabili, che potremmo rappresentare, metaforicamente, con la figura dei bari nel gioco delle carte. Il baro vince, sino a un certo numero di mani o di partite continua a vincere, ma se eccede, se esagera, nasce il sospetto, la truffa affiora e il gioco viene interrotto. L'inganno della corruzione non deve essere scoperto perché possa dare i propri frutti: la corruzione ha bisogno della lealtà degli altri, la corruzione è parassitaria rispetto alla correttezza prevalente del sistema. Proprio questo meccanismo spregiudicato mostra il lato più riprovevole e la perniciosità, persino letale, della corruzione come patologia sociale; la rende un urgente problema di etica pubblica⁴⁶. In positivo,

⁴² M. Horkheimer, *Eclissi della ragione*, cit., p. 74.

⁴³ Z. Bauman, *Modernity and the Holocaust* (1989); trad. it. *Modernità e Olocausto*, il Mulino, Bologna 1992, p. 150.

⁴⁴ Ivi, p. 173; ma anche pp. 196 ss.

⁴⁵ C. Wright Mills, *L'élite al potere*, cit., p. 321.

⁴⁶ In chiave costruttiva si veda anche il saggio di Thierry Menissier, *Philosophie de la corruption* (2018), nel quale l'autore individua nella confusione di piani tra interesse individuale e ruolo sociale, tra privato e pubblico, uno dei nodi cruciali per comprendere il fenomeno della corruzione, nonché nella riaffermazione delle virtù civiche una via di uscita ancora possibile (trad. it. Id., *Filosofia della corruzione*, a cura di A. Arienzo, Cronopio, Napoli 2020).

il fatto che la corruzione si nutra di lealtà incoraggia la lotta politica contro di essa; dà speranza al lavoro culturale di lungo periodo e conferma la necessità di un condiviso impegno civile, per contrastare la diffusione di un fenomeno che solo se contenuto, biasimato e combattuto può non compromettere la vita di ogni sana, per quanto imperfetta, democrazia.

Corruptissima res publica, plurimae leges: oltre l'approccio repressivo per contrastare la corruzione pubblica¹

Gaetana Morgante²

Abstract

Il contributo si concentra sul binomio tra il tradizionale approccio repressivo alla lotta alla corruzione e la nuova frontiera della prevenzione attiva del fenomeno criminale. L'esperienza domestica, europea ed internazionale hanno dimostrato che una politica criminale meramente repressiva non consente di intervenire efficacemente sulle cause profonde della criminalità del malaffare. L'aumento indiscriminato della risposta punitiva attraverso sempre più elevate pene edittali, rigide misure di prevenzione ed esecuzione non può risultare utile al contrasto di un fenomeno ampiamente caratterizzato da un'amplissima cifra oscura. Piuttosto, parrebbe opportuno sondare percorsi alternativi ove il diritto penale si apra a paradigmi e categorie proiettate verso la prevenzione del reato e lo stimolo all'impegno attivo del reo nell'affermazione *ante delictum* o nel ripristino *post delictum* dei valori di legalità, trasparenza, fedeltà e fiducia offesi dal fatto corruttivo.

Parole chiave: corruzione, malaffare, repressione, prevenzione attiva, legalità, trasparenza, fedeltà, fiducia.

The paper analyses the combination of the traditional repressive approach to the fight against corruption and the new frontier of active prevention of this criminal phenomenon. Domestic, European and international experience showed that a merely repressive criminal policy does not allow to effectively address the root causes of bribery. The indiscriminate increase of the punitive response through higher penalties, rigid measures of prevention and enforcement cannot be useful in combating a phenomenon that is mainly characterised by a very large dark shade. Rather, it would seem opportune to find out alternative paths where the criminal law opens to paradigms and categories oriented towards the prevention of the crime and the stimulus to the active commitment of the offender in *ante delictum* affirmation or in *post delictum* restoration of values like legality, transparency, loyalty and trust offended by the corruption.

¹ Saggio ricevuto in data 30/04/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: gaetana.morgante@santannapisa.it.

Keywords: Corruption, Bribery, Repression, Active Prevention, Legality, Transparency, Loyalty, Trust.

1. Introduzione

Fin dagli albori degli interventi legislativi a contrasto del malaffare pubblico, la lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali è stata affrontata in una prospettiva eminentemente repressiva. La *Lex Iulia de repetundis*, che integrava la precedente *Lex Cornelia de repetundis* promulgata da Lucio Cornelio Silla nell'81 a.C., definendo in termini estensivi il fenomeno criminale della corruzione dei magistrati con una nozione ampia suscettibile di ricomprendere anche i crimini di concussione ed estorsione fissava un tetto massimo alle somme in denaro che i magistrati romani potevano percepire nell'adempimento delle loro funzioni. La legge stabiliva inoltre che i registri fiscali dovessero essere tenuti in triplice copia, una delle quali doveva essere inviata a Roma, e fissava la pena nella duplice forma della sanzione pecuniaria proporzionale (restituzione del triplo o del quadruplo della somma illecitamente guadagnata) integrata, nei casi più gravi, dall'esilio con *confisca bonorum*. Pur presentando alcuni profili di lungimirante modernità, in special modo in relazione alla valorizzazione delle misure restitutorie e alla polarizzazione della condotta punibile sulla violazione di un proto-dovere di comportamento del funzionario pubblico, la legge affrontava il tema della corruzione in termini essenzialmente collegati alle conseguenze del comportamento penalmente rilevante posto in essere. Siffatta prospettiva *ex post* appare, invero, per alcuni versi coesistente ad alcuni principi-cardine del sistema penale: dalla legalità all'*extrema ratio*, dall'offensività alla colpevolezza. Lo *ius terribile* interviene, infatti, in ragione della gravità delle conseguenze sanzionatorie previste solo in presenza di singoli fatti colpevoli commessi integrando tutti gli elementi costitutivi della fattispecie tipica. Un uso estensivo-fenomenico della sanzione penale applicata ad un contesto situazionale più ampio della singola condotta tipica entrerebbe in insanabile contraddizione con le garanzie fondamentali, sostanziali e processuali, del sistema. La tensione tra repressione del fatto illecito e contrasto al fenomeno criminale risulta, tuttavia, particolarmente drammatica nell'ambito dei delitti contro la Pubblica Amministrazione ove, anche in ragione del carattere, ora come allora, frequentemente sistemico della corruzione al diritto penale si richiedono interventi più strutturali e meno episodici e puntiformi. Fin dall'esperienza della Roma antica repubblicana grandi aspettative sono state riposte nello strumento penale da parte di soggetti variamente coinvolti nel contrasto alla corruzione. Una forte aspettativa rispetto all'intervento penale è, innanzi tutto, ravvisabile nell'opinione pubblica che vede nella scelta del legislatore di punire con la sanzione più afflittiva prevista dall'ordinamento perché direttamente o potenzialmente privativa della libertà personale un'assunzione istituzionale di responsabilità e impegno rispetto ad un crimine ad elevato allarme sociale. Correlativamente, recenti studi sul cosiddetto populismo penale hanno dimostrato

come lo strumento criminale sia singolarmente suscettibile di essere utilizzato a scopi di rafforzamento del consenso soprattutto rispetto ad ambiti, quale quello del malaffare pubblico, di così elevato impatto sulla collettività. Il ricorso allo strumento penale, poi, porta con sé la possibilità del ricorso a categorie giuridiche che, muovendo dalla prevenzione fino all'esecuzione della pena, possono contribuire a rendere particolarmente rigoroso e, nella richiamata ottica della risposta sociale al bisogno di pena, soddisfacente la scelta di politica criminale. Come si avrà modo di mostrare nel presente contributo, l'evoluzione delle politiche criminali di contrasto al fenomeno corruttivo è costellata dalle contraddizioni originantesi dall'ampio e generalizzato uso di uno strumento geneticamente incompatibile con utilizzi massivi. La necessità di uno sguardo disincantato sull'efficacia di queste politiche impone di trarre le mosse dalla considerazione del passato per volgere lo sguardo ad un futuro dell'impegno collettivo contro la corruzione sperabilmente diverso.

2. Evoluzione normativo-giurisprudenziale delle politiche criminali di contrasto alla corruzione pubblica

Per delineare il percorso, mai piano e disteso, dell'intervento penale in materia di corruzione è opportuno muovere dal quadro originario delineato dal codice del 1930; la conoscenza delle origini permette, infatti, di aver maggiore contezza delle riforme via via introdotte, *in primis* dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, che, per la prima volta con approccio "olistico", non è intervenuta solo sul codice penale, avendo, al contrario, inciso anche sulla l. n. 231 del 2001, nonché sul codice civile, mediante la riformulazione dell'art. 2635 c.c., permettendo in tal modo, tra l'altro, l'adeguamento della disciplina interna agli obblighi internazionali in tema di lotta alla corruzione, discendenti, tra l'altro, dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 (cosiddetta Convenzione di Merida), ratificata dall'Italia in forza della l. 3 agosto 2009, n. 116. Com'è noto, nell'orizzonte di tutela del prestigio della Pubblica Amministrazione come presupposto di legittimazione dell'autorità statale, il codice del 1930, nella sua originaria dizione, prevedeva due figure principali di corruzione. La prima era la corruzione per un atto di ufficio, detta anche corruzione impropria, regolamentata dall'art. 318 c.p., e che comprendeva la cosiddetta corruzione impropria antecedente passiva (consistente nella ricezione, da parte del pubblico ufficiale, della promessa o della dazione di denaro o di altra utilità quale indebita retribuzione per compiere un atto del proprio ufficio) e la cosiddetta corruzione impropria susseguente passiva (che ricollegava tale promessa o dazione all'avvenuto compimento di un atto d'ufficio). La corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio, o corruzione "propria", disciplinata dall'art. 319 c.p., si scindeva parimenti nelle due sottocategorie della corruzione propria passiva antecedente e della corruzione propria passiva susseguente, e consisteva nella condotta del pubblico ufficiale che «per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la

promessa». L'art 320 c.p. estendeva poi tali incriminazioni anche alle condotte poste in essere da un incaricato di un pubblico servizio, mentre l'art. 321 incriminava la corruzione "attiva", sanzionando, nella logica propria del reato "bilaterale" il privato che avesse dato o promesso denaro od altra utilità al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio con riferimento alle ipotesi di corruzione propria antecedente e susseguente e corruzione impropria antecedente; veniva invece esclusa la punibilità del privato con riferimento alle ipotesi di corruzione impropria susseguente, consistenti, come già abbiamo visto, nella promessa o dazione di denaro o di altra utilità per l'avvenuto compimento, da parte del pubblico ufficiale, di un atto del proprio ufficio.

A seguito della riforma "di sistema" operata dalla l. n. 190 del 2012 il delitto di corruzione impropria è stato sostituito con quello di "corruzione per l'esercizio delle funzioni", secondo la nuova formulazione dell'art. 318 c.p. Sono invece rimaste sostanzialmente invariate le ipotesi di cui all'art. 319 *ter* (corruzione in atti giudiziari) e 322 *bis* c.p. (corruzione internazionale). Il mutamento che ha interessato l'art. 318 c.p. non è certo limitato alla sola differente denominazione della fattispecie incriminatrice. Rispetto alla precedente configurazione infatti, in linea con lo sviluppo giurisprudenziale della figura del "pubblico ufficiale a libro paga", non è più necessaria l'individuazione di uno specifico atto o di una specifica condotta costituente oggetto dell'illecita dazione o promessa, venendo attualmente sanzionata ogni ipotesi di "monetizzazione" del potere pubblico, anche se sganciata da un nesso sinallagmatico con il compimento di un ben preciso atto. Nella versione riformulata l'art. 318 c.p. punisce la dazione o la promessa di denaro o di altra utilità al pubblico funzionario «per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri». Inoltre, mentre in passato il privato non era incriminato con riferimento alle ipotesi di corruzione impropria susseguente, tale impostazione è ora venuta meno; viene conseguentemente sanzionato anche il privato che dia o prometta denaro od altra utilità al pubblico funzionario per ringraziarlo dell'avvenuto compimento di un atto dovuto nell'ampia prospettiva della stigmatizzazione di forme, più o meno stabili, di asservimento ad interessi personali di terzi da parte del pubblico ufficiale. La punizione del pubblico ufficiale che "venda l'intera funzione", combinata con la "vendita un singolo atto" rimanda alla figura della corruzione, detta "sistemica", in cui la promessa o la dazione dell'utilità non è correlata ad un singolo atto d'ufficio determinato o determinabile, bensì alla generalità degli atti della funzione; in simili ipotesi il soggetto rinuncia a priori ad esercitare i propri poteri discrezionali e ad effettuare un'imparziale comparazione degli interessi in gioco.

Venendo ora alla concussione, la fattispecie incriminatrice è stata profondamente innovata rispetto alla precedente formulazione dell'art. 317 c.p.p., volto a sanzionare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, avesse costretto o indotto taluno a un'indebita dazione o promessa di denaro o di altra utilità. Ora l'art. 317 fa riferimento unicamente alla figura della concussione per costrizione, mentre quella che era la concussione per induzione ha dato vita all'autonoma figura, meno grave, dell'induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui all'art. 319 *quater* c.p. Tale scelta politico-criminale si pone

in continuità con quanto previsto dal codice Zanardelli del 1889, che, al pari di taluni codici preunitari, tra cui il codice penale toscano del 1853, distingueva la concussione per costrizione o esplicita da quella per induzione o implicita. Peraltro, la l. 190 del 2012 sanziona, sia pur con una pena notevolmente inferiore rispetto a quella prevista a carico del pubblico funzionario, anche il privato che sia stato indotto all'illecita dazione o promessa di denaro o di altra utilità, laddove il codice Zanardelli escludeva la punibilità per il privato, sia nella concussione per costrizione che per induzione, ritenendo comunque quest'ultimo, in analogia iuris con lo schema dell'estorsione, sempre e comunque vittima e non soggetto attivo del reato. La distinzione tra concussione ed induzione indebita si è da subito rivelato singolarmente difficoltoso, tanto da aver sollecitato l'intervento delle Sezioni Unite con la pronuncia Maldera. Le Sezioni Unite hanno sottolineato come il delitto di concussione, di cui all'art. 317 c.p., sia caratterizzato da un abuso costringitivo del pubblico ufficiale (ed ora, nuovamente, anche dell'incaricato di un pubblico servizio, per effetto della sostituzione operata dall'art. 3, comma 1, della l. 27 maggio 2015, n. 69), che si attua mediante violenza o minaccia, esplicita o implicita, di un danno *contra ius*, da cui deriva una grave limitazione della libertà di determinazione del destinatario che, senza alcun vantaggio, si trova di fronte alla scelta se subire il danno ingiusto prospettato o evitarlo mediante la dazione o la promessa di un'utilità indebita. In tal caso, dunque, quest'ultimo soggetto *certat de damno vitando*; siamo infatti in presenza di una vittima in stato di totale soggezione. Il delitto di induzione indebita di cui all'art. 319 *quater* c.p. concerne invece una condotta di "pressione" morale, di persuasione, di suggestione, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, che prospettando al privato un danno giusto – giacchè conforme alla legge o alla particolare disciplina del settore – quale conseguenza della sua mancata adesione alla richiesta di erogazione di un'indebita utilità, lascia al destinatario della stessa un margine significativo di libertà di autodeterminazione e si coniuga con il perseguimento di un suo indebito vantaggio. Infatti, in tal caso l'acquiescenza alla richiesta appare motivata dalla prospettiva di conseguire un tornaconto personale, ed il soggetto sottoposto ad induzione indebita *certat de lucro captando*. Proprio per questo egli viene sottoposto a sanzione, seppure in misura inferiore rispetto al soggetto "inducente", in quanto non è considerato vittima dell'induzione «ma correo al pari del pubblico funzionario, perchè appunto destinatario di una mera induzione da parte di quest'ultimo e non già di costrizione». Nell'induzione indebita la volontà del privato non viene "piegata" dall'altrui sopraffazione, ma "condizionata" da una pressione esterna. Peraltro, la distinzione tra concussione e induzione indebita impone comunque un'attenta disamina della specificità di ogni singola vicenda. I predetti criteri distintivi vengono parzialmente messi in crisi ed esigono una rimediazione in presenza delle "situazioni cosiddette miste, di minaccia-offerta o minaccia-promessa" non riducibili ad uno schema dai confini netti. Infatti, nel caso della minaccia-offerta, occorre esaminare se il privato sia stato indotto a versare l'indebito perchè intendeva conseguire il vantaggio non dovuto prospettato dal pubblico funzionario o in quanto era sotto l'effetto dell'intimidazione.

Parimenti complessa la distinzione tra corruzione e induzione indebita dal momento che nella prima ipotesi si è in presenza di una sorta di “negoiazione”, su un piano di parità tra le parti, nel caso dell’induzione si ha invece una soggezione psicologica del privato, che, sia pur non “costretto” mediante violenza o minaccia, è comunque “indotto”, secondo la terminologia legislativa, a compiere una determinata dazione o promessa. Si è sottolineato al riguardo la connotazione ibrida della posizione del soggetto indotto, “in parte vittima ed in parte complice”, evidenziandosi giustamente che l’induzione indebita «rappresenta l’ipotesi intermedia tra la concussione, in cui l’*extraneus* resta vittima dell’altrui prevaricazione, e la corruzione, connotata da una relazione pienamente paritaria tra le parti (*par condicio contractualis*)», e rilevandosi come il nuovo reato di induzione sia stato collocato in posizione mediana anche dal punto di vista della pena edittale, in quanto l’abuso induttivo del pubblico agente è ora punito nel massimo più severamente della corruzione propria e più tenuamente della concussione.

Accanto a tali incriminazioni, il legislatore, onde adeguare la normativa interna agli obblighi internazionali in materia di corruzione, ha poi introdotto, all’art. 346 *bis* c.p., la nuova fattispecie di traffico di influenze illecite, sanzionando la condotta di chi, al di fuori dei casi di concorso nei reati di corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio e di corruzione in atti giudiziari «sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l’incaricato di pubblico servizio, ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d’ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio». Siamo dunque in presenza di condotte marcatamente prodromiche rispetto a successivi eventuali accordi corruttivi; pertanto la norma non si applica qualora il pubblico ufficiale accetti la promessa o la dazione, giacché in tal caso si avrà un concorso del privato, dell’intermediario e del pubblico ufficiale nel delitto, consumato, di corruzione.

La l. n. 190 del 2012, è poi stata modificata dalla l. 27 maggio 2015, n. 69, contenente «*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*», che ha reintrodotto, tra l’altro, la figura dell’incaricato di un pubblico servizio tra i soggetti attivi del delitto di concussione, espunto dalla riforma operata dalla l. n. 190 (volta invece a ritenere che i ridotti poteri degli incaricati di pubblici servizi non potessero ingenerare il *metus publicae potestatis* correlato al delitto di cui all’art. 317 c.p.), ed ha delineato una serie di misure *lato sensu* premiali, volte ad incentivare la collaborazione *post factum* da parte sia dei soggetti corrotti che dei corruttori.

Da ultimo, la legge n. 3 del 2019, mediaticamente battezzata “Spazzacorrotti”, proseguendo sulla richiamata linea dell’inasprimento della risposta penale al fenomeno corruttivo, ha introdotto una serie di importanti novità nel codice penale. In particolare, riconoscendo la crescente dimensione internazionale e transnazionale della corruzione, ha abolito l’obbligo della richiesta del Ministro della Giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e gli altri

delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero (*art. 1, co. 1, lett. a, b*) ed ha ampliato l'ambito applicativo dei delitti in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti, mediante l'estensione della portata incriminatrice dell'articolo 322-*bis*, primo comma, del codice penale anche ai funzionari "extra-Ue", ai membri delle assemblee parlamentari internazionali ed ai giudici e funzionari delle corti internazionali (*art. 1, co. 1, lett. o, n. 2*). È stato disposto un consistente aggravamento di pena per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione (*art. 318 c.p.*): tre anni nel minimo ed otto anni nel massimo (la precedente forbice edittale era compresa tra uno e sei anni) (*art. 1, co. 1, lett. n*). Con riferimento al reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (*art. 316-ter c.p.*), invece, è stabilita una pena aggravata nel caso in cui a commetterlo sia un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio che abusi delle sue qualità o dei suoi poteri: reclusione da uno a quattro anni, in luogo della pena base compresa tra sei mesi e tre anni (*art. 1, co. 1, lett. l*). Più severa anche la sanzione inflitta a chi commette il delitto di appropriazione indebita (*art. 646 c.p.*), ora punito con «la reclusione da due a cinque anni e con la multa da euro 1.000 a euro 3.000» (precedentemente: reclusione fino a tre anni e multa fino a 1.032 euro) (*art. 1, co. 1, lett. u*). Sul versante, pure coesenziale all'innalzamento complessivo dell'afflittività della risposta penale, la legge ha previsto i) l'ampliamento dell'ambito applicativo e l'aggravamento delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione; ii) la riduzione della possibilità di mitigare la pena accessoria temporanea in rapporto alla durata della pena principale; iii) l'esclusione di automatismi fra sospensione condizionale della pena o applicazione della pena concordata (c.d. "patteggiamento") ed esenzione dalle pene accessorie richiamate al punto 1 (*art. 1, co. 1, lett. b*), con introduzione della possibilità di applicare la pena accessoria ai soggetti destinatari di una decisione "patteggiata" e ai beneficiari della pena sospesa (*art. 1, co. 4, lett. d, e*); iv) l'aggravamento delle condizioni necessarie perché abbiano a prodursi gli effetti estintivi della riabilitazione sulle sanzioni accessorie dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e del divieto perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione (*art. 1, co. 1, lett. i*); v) l'inclusione del delitto di peculato (*art. 314 c.p.*) e di vari delitti relativi ad atti corruttivi (*artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, co. 1, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis c.p.*) fra i reati ostativi alla concessione dei benefici di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge sull'ordinamento penitenziario n.354/1975 (*art. 1, co. 6, lett. b*), oltre all'aggravamento delle condizioni necessarie per il prodursi degli effetti estintivi della pena e di ogni altro effetto penale di cui all'articolo 47, comma 12, della legge citata (*art. 1, co. 7*). Rispondendo a forti sollecitazioni anche a livello internazionale, è stato inserito nel codice penale l'*art. 323-ter*, con il quale si introduce una clausola di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322-*bis* (limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita), 353, 353-*bis*, 354 del codice penale. All'autore del reato è richiesto di attivarsi «prima di avere notizia che nei suoi confronti sono svolte indagini in relazione a tali fatti, e comunque, entro quattro mesi dalla commissione del fatto». Al secondo comma dell'articolo 323-*ter* è previsto che la non punibilità del denunciante sia

ulteriormente «subordinata alla messa a disposizione dell'utilità dallo stesso percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente, ovvero all'indicazione di elementi utili e concreti per individuarne il beneficiario effettivo, entro il medesimo termine di cui al primo comma». Onde evitare che possa abusarsi di tale previsione per provocare la commissione di reati di corruzione, nell'ultimo comma si specifica che la causa di non punibilità non si applica quando vi è prova che la denuncia sia stata premeditata rispetto alla commissione del reato denunciato. Siffatta causa escludente non si applica, altresì, in favore dell'agente sotto copertura che abbia agito in violazione delle disposizioni di legge (*art. 1, co. 1, lett. r*). È pertanto escluso dagli intendimenti del legislatore il proposito di istituire il c.d. "agente provocatore". È stata altresì ampliata la fattispecie di cui all'*art. 346-bis* c.p., ricomprendendovi la condotta di chi offre o promette il vantaggio al "millantatore" di influenza. Prescindendo la punibilità dall'esistenza o non di reali relazioni di influenza (che possono essere anche soltanto asserite), in esso vengono inoltre riassorbite le prescrizioni dell'*art. 346* c.p. (millantato credito), che contestualmente viene abrogato (*art. 1, co. 1, lett. s, t*). Sul versante processuale, sono aumentate le possibilità per gli organi inquirenti di avvalersi delle intercettazioni ora sempre consentite nei procedimenti per reati contro la Pubblica Amministrazione puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, anche nella forma di captatori informatici su dispositivi elettronici portatili (i cosiddetti "trojan") (*art. 1, co.3, co. 4, lett. a, b*) e si è estesa la possibilità di effettuare operazioni di polizia sotto copertura al contrasto di alcuni reati contro la Pubblica Amministrazione – sul modello delle regole in materia di contrasto alla mafia, al traffico di stupefacenti e ad una serie di altri delitti – integrando l'elenco di cui all'articolo 9 della legge n.146/2006 con i reati previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, 353, 353-*bis* e 452-*quaterdecies* del codice penale (*art. 1, co. 8*). Sulla falsariga dell'intervento effettuato nei confronti delle persone fisiche, si inaspriscono le sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione: da un minimo di quattro anni ad un massimo di sette, se il reato è stato commesso da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'ente; da un minimo di due anni ad un massimo di quattro, se il reato è stato invece commesso da persone gerarchicamente sottoposte alle prime (*art. 1, co. 9, lett. b, n. 2*). Qualora però, prima della sentenza di primo grado, l'ente si fosse operosamente ravveduto, la cornice edittale delle sanzioni interdittive verrebbe ricompresa fra tre mesi e due anni (*art. 1, co. 9, lett. b, n. 3*).

3. Ragioni di un fallimento

Nonostante il progressivo inasprimento del trattamento sanzionatorio della corruzione da parte di un legislatore che, come si è avuto modo di rilevare in precedenza,

ha progressivamente attratto la corruzione nell'ambito del gruppo dei più gravi reati per i quali l'ordinamento prevede, dalla fase della prevenzione a quella dell'esecuzione penitenziaria, un doppio (e più grave) binario di misure punitive e processuali, il fenomeno corruttivo continua ad essere un'emergenza nazionale ed internazionale per la pervasività e la gravità delle sue sempre più variegate forme di manifestazione e di collegamento con altre forme di criminalità organizzata. Tutto questo conferma come l'intervento penalistico abbia assunto, molto di frequente, *reali* funzioni "vicarianti" di un sistema preventivo che, in realtà, allo stato non si rivela in grado di intercettare dinamiche e comportamenti destinati – inevitabilmente – ad assumere rilevanza penale, con un impatto sensibile in termini di efficacia dell'azione amministrativa (è paradigmatico, al riguardo, l'ambito del rapporto tra decisione politica e amministrazione, appunto caratterizzato dall'inerzia del sistema preventivo e da un massiccio intervento penale). In questa prospettiva, la discussione critica circa effettività ed efficacia dei presidi preventivi costituisce un'importante premessa per tematizzare un differente modello (integrato e partecipato) di individuazione e contenimento di comportamenti di *maladministration*, afflitti, come pure è noto, da una consistente cifra oscura che, in linea con la forse ormai abusata metafora dell'iceberg, permette di percepire solamente una piccola e minoritaria parte del fenomeno reale. L'aumento parossistico della risposta punitiva a singoli fatti di corruzione commessi da singoli autori non consente di cogliere la vera sfida posta al giurista vale a dire l'individuazione delle criticità del sistema anticorruzione, nella più ampia prospettiva della prevenzione e del contenimento del rischio di commissione dei reati contro la Pubblica Amministrazione favorendo un cambio di prospettiva nella considerazione delle più efficaci risposte al fenomeno, che, se non vogliono fermarsi ad una puntiforme superficie, ma assumere la sistematicità che ormai la corruzione ha assunto in tutti gli ambiti coinvolti, deve coinvolgere tutti gli attori, in primis quelli istituzionali, del sistema.

4. Verso un approccio riflessivo dell'intervento penale

Le principali vulnerabilità che possono riscontrarsi attengono essenzialmente alla necessità di rafforzare il livello di governance della Pubblica Amministrazione e delle strutture economico-aziendali che vi entrano in contatto; ad implementare il sistema dei controlli interni ed esterni all'attività della stessa Amministrazione; a favorire la trasparenza, la partecipazione e la consapevolezza dei cittadini all'attività della Pubblica Amministrazione. Da questo angolo visuale la necessità di un approccio integrato e riflessivo non può prescindere dal coordinamento e dall'integrazione del sistema penalistico con il sistema amministrativo allo scopo di allineare le aree e le modalità di intervento dei due sistemi alle diverse esigenze e fasi di tutela. Perciò è indispensabile orientare l'attività principale allo studio dei processi operativi e strategici dell'attività amministrativa, in particolare degli enti centrali. Seguendo un approccio riflessivo e propenso al *risk assessment* occorre procedere all'individuazione delle aree

più esposte al rischio, in cui si verificano *deficit* applicativi del sistema anticorruzione vigente, per attivare la sinergia dei sistemi di prevenzione della corruzione “pubblico” e “privato” e favorirne una funzionale *integrazione*. Esistono non pochi punti di continuità tra i due sistemi con reali opportunità di favorire una *partnership* operativa per garantire la necessaria complementarità tra i due sistemi (pubblico e privato), di base complessi, per migliorarne l’efficacia e armonizzare il loro funzionamento.

In particolare, passando dall’idea della sempre più rigorosa repressione del fatto di corruzione ad un sistema riflessivo ed integrato di tutela dell’integrità e della trasparenza nella Pubblica Amministrazione parrebbe esservi sempre maggiore necessità di *a)* una sostanziale intensificazione innanzitutto nel contrasto alla criminalità organizzata, specie alla luce delle manovre previste e dei fondi che saranno stanziati in base al PNRR, *b)* una più incisiva previsione di presidi tecnici posti a garanzia della legittimità delle procedure di gara per promuovere una leale concorrenza e la regolare esecuzione dei contratti pubblici. È altresì necessario superare le criticità relative ai sistemi di *governance* della Pubblica Amministrazione che soffrono della carenza di una strategia orientata alla prevenzione *proattiva* della corruzione. Di rimando, sul versante privato, il sistema di organizzazione, gestione e controllo delineato dal D.lgs. 231/01 è risultato l’unico strumento di disciplina aziendale ad oggi vigente che, operando a livello preventivo, permette di ridurre notevolmente il rischio-reato. È dunque necessario promuovere un serio impegno ad istituire nessi funzionali tra i due sistemi per dotare la Pubblica Amministrazione di strumenti operativi idonei affinché le imprese, da un lato, e le stesse Pubbliche Amministrazioni, dall’altro, si allineino in modo coerente al contenimento del rischio corruzione. Gli ostacoli, invero, non mancano dal momento che l’adozione dei modelli di prevenzione previsti dal citato Decreto 231 da parte delle aziende rimane ancora facoltativa, e per aumentare l’impatto della normativa ivi contenuta, veicolandolo attraverso le procedure pubblicistiche, sono stati individuati settori e modalità per incentivare l’adozione di sistemi di compliance, specie per le società di natura ibrida (pubblico-privata) operanti in ambito sanitario, per la gestione del rischio penale quantomeno in ambito di Pubblica Amministrazione (e.g. clausole tipo nei bandi di gara). Parallelamente, per favorire la piena rispondenza dei predetti sistemi di compliance risulta necessaria la previsione di una riserva in capo alla P.A. di valutazione e monitoraggio sull’effettiva e concreta adozione dei predetti *standard* minimi di compliance da parte delle aziende che vogliano lavorare con la Pubblica Amministrazione.

5. *Cultura dell’integrità e diritto penale*

Nell’ottica della valorizzazione di un intervento anticipato ed efficace sul fenomeno corruttivo è indispensabile lavorare sulla cultura dell’integrità volgendo in chiave positiva la funzione di prevenzione generale attribuita al diritto penale attraverso l’individuazione del messaggio di tutela di interessi fondamentali insito nelle scelte di criminalizzazione. Da questo angolo visuale, particolarmente rilevante risulta il valore

dell'approccio *Open Government* sul fronte della promozione dell'integrità pubblica, sulla prevenzione e contrasto della corruzione. Nella prospettiva "corale" a cui si faceva riferimento all'inizio di questo contributo, alcuni Stati utilizzano il metodo del governo aperto per integrare le proprie politiche in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione all'interno di solide strategie aperte al contributo di una ricca pluralità di *stakeholder*.

Il National Action Plan italiano contiene almeno tre azioni (la 3, la 5 e la 7) direttamente riferibili all'area di policy "anticorruzione". Un rinnovato interesse a livello nazionale e internazionale sui temi dell'integrità e della prevenzione della corruzione impone un'azione di rilancio delle politiche per l'integrità del settore pubblico e per la prevenzione e contrasto della corruzione anche in considerazione dell'incertezza e della fluidità del quadro legislativo che su molti temi di interesse è ancora presente nel nostro sistema (riforma della legge 190/2012, regolamentazione delle lobby, recezione della Direttiva UE sul *whistleblowing*, adozione del Registro dei titolari effettivi). Emerge, tuttavia, l'opportunità di orientare l'azione verso la promozione della piena integrità della fase di attuazione del PNRR. In quest'ottica è necessario coinvolgere gli attori rilevanti per la prevenzione della corruzione in Italia, in grado di generare, nella fase di attuazione del PNRR, un rafforzamento del piano strategico, attraverso un maggior coinvolgimento di soggetti della società civile, pubbliche amministrazioni e istituzioni in grado di orientare e rafforzare le strategie di prevenzione della corruzione, nonché un rafforzamento del piano operativo, supportando i principali attori della prevenzione della corruzione (i Responsabili della prevenzione della corruzione) nell'affrontare al meglio le sfide dell'attuazione del PNRR. Il Piano ha proposto 5 aree di azione: 1. Governance e strategia per il governo aperto, 2. Prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità, 3. Rafforzamento della partecipazione della società civile, 4. Promozione e difesa dello Spazio civico, 5. Trasformazione digitale e inclusione. Ciascuna area propone impegni da realizzare nel corso di circa un biennio con la collaborazione di diversi attori pubblici e privati, con l'obiettivo di migliorare complessivamente la capacità di attuazione dei principi del governo aperto a livello nazionale, in linea anche con la visione che caratterizza la nostra strategia di recupero sociale ed economico dalla pandemia da Covid-19, rappresentata dal PNRR. Un'importante azione è dedicata a promuovere lo spazio civico, migliorando l'efficacia delle politiche volte a promuovere la partecipazione della società civile ai processi decisionali pubblici. Tale impegno conferma il valore della diffusione della cultura dell'integrità come primo e reale presidio contro le cause prime e profonde della corruzione, da affrontare in una logica che superi l'approccio eminentemente repressivo e necessariamente "episodico" del diritto penale in favore di un impegno collettivo per la promozione dei valori fondamentali della trasparenza e della legalità nell'agire pubblico.

6. Bibliografia essenziale

- S.R. Ackerman, P.D. Carrington, *Anti-Corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role*, Durham, Carolina Academic Press, 2013.
- G. Amarelli, *Profili pratici della questione sulla natura giuridica della responsabilità degli enti*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 2006, pp. 151 ss.
- J. Arlen, *Corporate Criminal Enforcement in the United States: Using Negotiated Settlements to Turn Corporate Criminals Into Corporate Cops*, in C. Beria di Argentine (a cura di), *Criminalità d'impresa e Giustizia negoziata: esperienze a confronto*, Milano, Giuffè, 2017, pp. 91-112.
- J. Arlen, *Prosecuting Beyond the Rule of Law: Corporate Mandates Imposed through Deferred Prosecution Agreements*, in «Journal of Legal Analysis», vol. 8, n. 1, 2016, pp. 191-234.
- J. Arlen, *The Potentially Perverse Effects of Corporate Criminal Liability*, in «The Journal of Legal Studies», vol. 23, n. II, 1994, pp. 833-867.
- L. Bachmaier Winter, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, Springer, 2017.
- G. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, in «Journal of Political Economy», vol. 76, 1968, pp. 169-217.
- G. Becker, *Make the Punishment Fit the Corporate Crime*, in «Bus. Wk.», vol. II, n. 22, 1989.
- S. Buell, *Criminally Bad Management*, in J. Arlen (a cura di), *Research Handbook on Corporate Crime And Financial Misdealing*, Northampton, Elgar, 2018, pp. 59-86.
- F. Cingari, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, Torino, Giappichelli, 2012.
- K. Davis, *Why does the United States regulate foreign bribery: moralism, self-interest, or altruism?*, in J. Arlen (a cura di), *Research Handbook on Corporate Crime And Financial Misdealing*, Northampton, Elgar, 2018, pp. 497-512.
- L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, M. Pawlik (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office An Extended Arm Or a Two-Headed Dragon?*, Cham, Springer, 2014.
- G. Fidelbo, R.A. Ruggiero, *Procedimento a carico degli enti e messa alla prova: un possibile itinerario*, in «Rivista 231», vol. 4, n. 13, 2016, pp. 9-25.
- W. Geelhoed, L.H. Erkelens, A.W.H. Meij (a cura di), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Cham, Springer, 2014.
- L.K. Griffin, *Compelled Cooperation and The New Corporate Criminal Procedure*, in «New York University Law Review», n. 82, 2007, pp. 311-382.
- E.J. Hjelmeng, T. Søreide, *Bribes, Crimes and Law Enforcement*, in «European Law Review», vol. 28, n. 1, 2017, pp. 19-40.
- E. Joh, T. Joo, *The Corporation as Snitch: the New Doj Guidelines on Prosecuting White Collar Crime*, in «Virginia Law Review», n. 101, 2015, pp. 51-59.
- R. Krøvel, T. Mona (a cura di), *Making Transparency Possible: An Interdisciplinary Dialogue*, Oslo, Cappelen Damm Akademisk, 2019.

- K. Ligeti, M.J. Antunes, F. Giuffrida, *The European Public Prosecutor's office at Launch*, Padova, Cedam, 2020.
- A.O. Makinwa, *Corruption and Security: The Role of Negotiated Settlement*, in J. De Zwaan, M. Lak, A. Makinwa, P. Willems (a cura di), *Governance and Security Issues of European Union*, Cham, Springer, 2016.
- A.O. Makinwa, *Negotiated Settlements for Corruption Offences: A European Perspective*, The Hague, Eleven, 2015.
- A.O. Makinwa, *Private remedies for corruption: towards an international framework*, The Hague, Eleven, 2013.
- A.O. Makinwa, *The Value of Negotiated Settlements in Foreign Bribery Cases*, in «Symposium on Exercising Extraterritoriality in Anti-Corruption Regulation», Utrecht, 2017, pp. 1-22, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3088555>.
- K.O. Moene, T. Søreide, *Good governance facades*, in S. Rose-Ackerman, H.R. Luce, P. Lagunes (a cura di), *Greed, corruption and the Modern State: Essays in Political Economy*, Cheltenham, Elgar, 2016, pp. 46-70.
- C. Paliero, *Dalla vicarious liability alla colpevolezza d'impresa: tendenze della responsabilità penale degli enti nel panorama giuridico europeo*, in P. Corso, E. Zanetti (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, Piacenza, La Tribuna, 2010, pp. 427-454.
- E. Soltes, *Why Do They Do. Inside the Mind of White Collar-Crime*, New York, Public Affairs, 2016.
- T. Søreide, R. Ackerman, *Corruption in State Administration*, in J. Arlen (a cura di), *Handbook on Corporate Crime And Financial Misdealing*, Northampton, Elgar, 2018.
- T. Søreide, *Corruption and Criminal Justice: Bridging Economic and Legal Perspectives*. Cheltenham, Elgar, 2016.
- T. Søreide, *Regulating Corruption in International Markets: Why Governments Introduce Laws They Fail to Enforce*, in E. Brousseau, J.-M. Glachant, and J. Sgard (a cura di), *The Oxford Handbook on International Economic Governance and Market Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- M. Stephenson, *The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service*, in «Michigan State Law Review», 2020, <https://doi.org/10.17613/n7tx-7b76>.
- M. Stephenson, *Corruption as a Self-Reinforcing Trap: Implications for Reform Strategy*, in «World Bank Research Observer», vol. 35, n. 2, 2020, pp. 192-226, <https://doi.org/10.1093/wbro/lkaa003>.

Etica pubblica e doveri di comportamento dei funzionari pubblici¹

Francesco Merloni²

Abstract

Dalla nozione di etica pubblica, intesa come complesso di regole, morali e giuridiche, sui comportamenti dei funzionari pubblici e delle pubbliche amministrazioni, volte a garantire l'imparzialità delle istituzioni pubbliche si passa considerare gli strumenti posti dall'ordinamento giuridico per prevenire il conflitto tra gli interessi privati in giuoco e l'interesse pubblico curato dall'amministrazione. Particolare attenzione è dedicata ai doveri di comportamento dei funzionari pubblici, tra doveri a rilevanza giuridica (raccolti in codici di comportamento), assistiti da sanzioni disciplinari e doveri solo etico-morali stabiliti dai singoli ovvero da formazioni sociali (i gruppi professionali) di appartenenza, spesso raccolti in codici etici.

Parole chiave: Etica pubblica, funzionario pubblico, imparzialità soggettiva, integrità, conflitto di interesse, doveri di comportamento, codice giuridico, codice etico.

Starting from the idea of public ethics, the complex of rules, ethical e juridical, adopted in order to assure the impartial behavior of civil servants and of the public administration as an organization, are examined the principal juridical instruments utilized to prevent conflicts of interest. Specific attention is dedicated to the imposition, via law or moral suasion, of particular duties on civil servants: the role of codes of conduct.

Keywords: public ethics, civil servant, impartiality, integrity, conflict of interest, behavioral duties, code of conduct.

¹ Saggio ricevuto in data 07/03/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: f.merloni@dem-e-tra.it.

1. *Etica privata ed etica pubblica*

Qualche precisazione per comprendere meglio quanto si dirà sull'etica pubblica.

Partiamo dall'etica (senza specificazioni) come guida, complesso di valori, interessi, criteri seguiti per improntare i comportamenti umani.

Nella sfera privata, l'etica si conforma al principio di autonomia privata: ciascuno regola i propri comportamenti come crede, nell'autonoma valutazione dei propri interessi, salvo i limiti del rispetto dei diritti altrui («*neminem laedere*»), limiti che sono posti dall'esterno, dalla legge, dalla propria religione, dal gruppo sociale di appartenenza.

Nella sfera pubblica, si trovano tanto regole di comportamento del cittadino in quanto appartenente alla comunità (comportamenti da tenere nella società civile, come regole di civile convivenza), quanto regole di comportamento dei soggetti che, esercitando poteri pubblici per la cura dell'interesse pubblico, assumono decisioni pubbliche (l'approvazione di una legge, la concessione di un servizio pubblico, l'affidamento di una gara per l'esecuzione di un'opera pubblica). Le regole che riguardano sia gli enti, le organizzazioni, sia i singoli funzionari, valgono da un lato a proteggere i cittadini da usi impropri e sproporzionati del potere, sia le istituzioni e i loro funzionari da impropri condizionamenti e pressioni che possano distorcere la scelta pubblica.

2. *Regole etico/morali, politiche e regole giuridiche*

In un approccio interdisciplinare le regole sui comportamenti da tenere possono avere contenuti e scopi diversi.

Sono regole di tipo etico/morale quelle che ogni cittadino dà ai propri comportamenti, sulla base dei valori che personalmente condivide.

Le regole che l'ordinamento giuridico, lo Stato, con la legge (o altre fonti normative), con le sue sentenze, con i suoi provvedimenti stabilisce per la civile convivenza.

Le regole che l'ordinamento giuridico pone sull'esercizio dei poteri dello Stato: di legislazione, di giurisdizione, di amministrazione (di cura degli interessi pubblici) al fine di garantirne l'imparzialità.

Sotto il profilo giuridico (che qui si segue), per «etica pubblica» si intende il complesso delle regole giuridiche sui comportamenti da tenere nell'esercizio di poteri pubblici.

3. *Regole giuridiche, regole etiche e cultura della legalità*

La cultura della legalità: l'educazione al rispetto della legalità (della «*rule of law*»).

All'affermarsi e consolidarsi della cultura della legalità concorrono tanto le regole etiche (la personale propensione al rispetto delle regole) quanto le regole giuridiche.

In questa sede ci occupiamo solo di regole giuridiche. L'adozione, il continuo aggiornamento e l'effettiva e corretta applicazione delle regole, in generale, e delle regole sull'etica pubblica in particolare, sono, per un giurista, il principale contributo al consolidarsi di una cultura della legalità. Questa non può solo essere predicata, auspicata, insegnata nelle scuole: se il cittadino non percepisce di vivere in una comunità fondata sul rispetto delle regole, se vede le regole (soprattutto dell'etica pubblica) non rispettate, a partire dai soggetti che esercitano poteri pubblici, perde fiducia nelle istituzioni e nella utilità del rispetto delle regole.

4. Le regole giuridiche sull'esercizio di funzioni pubbliche

La cura dell'interesse pubblico è affidata, dalla Costituzione e dalle leggi, alle istituzioni dello Stato, nella tripartizione dei suoi poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) e nell'articolazione dei soggetti che esercitano, ai diversi livelli di governo quei poteri pubblici. La cura dell'interesse pubblico deve avvenire in modo funzionale (economico, efficiente, efficace) e imparziale.

Il cittadino deve poter contare su un esercizio dei poteri pubblici che sacrifichi al minimo i suoi interessi (i suoi beni) e assicuri al massimo la cura dell'interesse generale, non condizionata da interessi particolari (art. 97 Cost.: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione»).

Non bastano regole sull'azione (sul processo giudiziario, sul procedimento amministrativo); servono regole sull'organizzazione. Il cittadino deve essere garantito sul fatto che le istituzioni democratiche sono in grado, con la loro organizzazione, di agire in modo funzionale e imparziale.

5. Regole giuridiche sull'imparzialità del pubblico funzionario

La Costituzione ha poche norme in questa materia, ma contiene affermazioni di grande rilievo:

Art. 54: «I cittadini cui sono affidati funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore»

Art. 97: «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso»

Il reclutamento mediante concorso assicura non solo la competenza professionale, ma l'imparzialità del funzionario pubblico

Art. 98: «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione»

I funzionari pubblici lavorano esclusivamente per l'istituzione presso la quale prestano servizio; il lavoro pubblico è incompatibile con l'esercizio di attività professionali e commerciali.

I funzionari pubblici non possono essere condizionati nell'esercizio dei loro compiti da interessi privati (propri o di persone ad essi vicine) in conflitto con l'interesse pubblico.

6. Il pubblico funzionario

I funzionari professionali: in magistratura, negli organi costituzionali, nelle pubbliche amministrazioni (Stato, Regioni, Province, Comuni e enti pubblici ai diversi livelli).

La Costituzione e le leggi adottano definizioni diverse, ma coincidenti: “funzionari” (con la quale si sottolinea il tratto fondamentale, sostanziale, del concorso che la persona dà all'esercizio di una funzione pubblica), “impiegati” e “dipendenti” pubblici (con la quale si sottolinea, l'elemento soggettivo della dipendenza della persona da una istituzione/amministrazione pubblica).

I funzionari onorari: coloro che esercitano funzioni pubbliche non professionalmente, ma in virtù di un incarico (elettivo o di nomina): i titolari di organi politici, i titolari di organi di indirizzo politico-amministrativo negli enti pubblici, i titolari di incarichi amministrativi di vertice (fiduciari).

Sono, poi, da considerarsi funzionari pubblici anche quei soggetti privati (imprese e loro dipendenti) che si trovano, per affidamento diretto o per contratto, a svolgere attività di pubblico interesse: amministratori e dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico, ovvero in imprese private, ma affidatarie di quelle attività.

Le regole giuridiche sull'imparzialità del funzionario pubblico sono molto diversificate nel passaggio da una categoria all'altra: molto articolate (anche se migliorabili) per i funzionari professionali; scarse e frammentarie per i funzionari onorari (soprattutto i soggetti titolari di organi di indirizzo politico-amministrativo negli enti pubblici); quasi del tutto assenti per i soggetti operanti in enti di diritto privato.

7. L'imparzialità del pubblico funzionario professionale (dipendente/ dirigente di un ente pubblico)

Oltre alla generale incompatibilità tra lavoro pubblico e attività professionali private e attività commerciali sono stabilite regole:

- a) che vietano l'accesso alle cariche/incarichi a coloro che si trovino in condizioni tali da pregiudicare la loro imparzialità (inconferibilità e incompatibilità), quali l'aver riportato condanne penali, la provenienza da soggetti privati che abbiano avuto rapporti con l'amministrazione, la provenienza da cariche politiche;

- b) che pongono limiti alla possibilità di svolgere incarichi esterni, qualora tali incarichi possano costituire occasione di conflitti di interesse;
- c) che impongono doveri di astensione in caso di conflitto di interessi;
- d) che definiscono i doveri di comportamento nello svolgimento del lavoro presso l'amministrazione;
- e) che pongono divieti di assumere incarichi in imprese private dopo la cessazione del lavoro pubblico (il cosiddetto "pantouflage").

8. I doveri di comportamento del funzionario pubblico

Tra le regole appena ricordate meritano una maggiore riflessione quelle relative ai doveri di comportamento. Qui va ricordato che il funzionario è pienamente e legittimamente in servizio (o nell'incarico dirigenziale), perché non si trova in nessuna delle condizioni precedentemente indicate che potrebbero limitare l'accesso al servizio o all'incarico. Occorre andare al di là dei soli divieti e porre più precise regole volte a guidare il funzionario nei comportamenti da tenere.

I doveri di comportamento che ricadono sul pubblico funzionario sono il risultato di un processo di progressiva specificazione di doveri giuridici: dal dovere giuridico generale posto in vista della garanzia della convivenza sociale, al dovere giuridico del rispetto degli obblighi assunti nei rapporti contrattuali, da questo ai doveri più specifici che caratterizzano il rapporto contrattuale di lavoro, tanto privato quanto pubblico, fino ai doveri, ancora più specifici, che ricadono sul dipendente pubblico in quanto pubblico funzionario.

Il pubblico dipendente non ha solo il dovere di erogare, contro la corresponsione di uno stipendio, la propria prestazione lavorativa al datore di lavoro/pubblica amministrazione, ma ha doveri connessi alle funzioni pubbliche svolte. Doveri che spetta dall'amministrazione di appartenenza far rispettare, ma cui il funzionario è tenuto per la rilevanza oggettiva, pubblica, delle attività svolte, anche nei confronti della società e dei cittadini.

Molti ordinamenti, soprattutto di matrice anglosassone, ritengono utile non limitarsi a porre divieti di accesso, ma richiamare i pubblici funzionari al rispetto di ulteriori regole di comportamento, che possono essere definite tanto in termini molto generali (con riferimento a grandi valori permanenti), quanto in termini più articolati e puntuali.

Sotto il primo aspetto si possono ricordare i grandi valori affermati a livello internazionale, quali l'"*Honesty*" (traducibile nella nostra onestà), "*Integrity*" (che potremmo tradurre con integrità morale, non permeabilità a pressioni) "*Impartiality*" (la nostra imparzialità, cioè la propensione personale a trattare in modo uguale situazioni uguali, senza discriminazioni e disparità di trattamento), "*Objectivity*" (agire e decidere sulla base delle circostanze di fatto accertate e non in base a pregiudizi o altro).

9. Come rendere efficaci i doveri di comportamento

Dal punto di vista strettamente giuridico, l'effettivo rispetto dei doveri di comportamento si realizza con l'effetto di deterrenza creato dalla predeterminazione dei comportamenti attesi, delle tipologie di violazione dei doveri e delle tipologie di sanzioni applicabili. Si parla in questi casi di responsabilità disciplinare (la possibilità di imputare ad un funzionario la violazione), di procedimento disciplinare (con il quale si procede, con le garanzie della partecipazione e del contraddittorio, all'accertamento dei fatti, cioè dei comportamenti tenuti, di sanzioni disciplinari).

Il problema che si pone, di fronte alla scarsa utilizzazione della responsabilità disciplinare, è se sia sufficiente un'astratta predeterminazione dei doveri senza un'azione di chiarificazione e condivisione da parte dei funzionari che quei doveri devono rispettare.

10. I codici di comportamento

A livello internazionale è divenuta larga la prassi di adottare Codici, variamente denominati, proprio al fine di meglio definire il contenuto dei doveri e le conseguenze derivanti, in positivo, dal loro rispetto e, in negativo, dalla loro violazione.

I codici sono gli atti, i documenti dove fare la sintesi dei valori da rispettare e dei comportamenti vietati o da incoraggiare.

Sempre a livello internazionale si usa distinguere tra due grandi categorie di codici: quelli comunemente detti “*aspirational*” e quelli “*compliance based*”. I primi contengono i grandi valori del “*civil service*” (da noi del lavoro nella cura dell'interesse pubblico), i secondi invece fondati su una minuta descrizione dei doveri. Con la conseguenza che, nel primo caso, occorre un'opera di interpretazione e completamento del Codice (con una esemplificazione dei comportamenti attesi dal funzionario in rapporto alle diverse evenienze in cui si trovi a svolgere il suo lavoro), mentre nel secondo caso il grande dettaglio nella predeterminazione dei doveri può avere effetti controproducenti, quali da un lato la percezione di doveri eccessivi, “vessatori”, fondati sulla sfiducia nei confronti del funzionario e, dall'altro, l'assunzione di comportamenti puramente difensivi.

11. I codici di comportamento in Italia

L'art. 54 del d.lgs. n. 165, riscritto per intero dalla legge anticorruzione n. 190 del 2012) prevede l'adozione obbligatoria di un Codice nazionale (poi adottato con il D.P.R. n. 62 del 2013) e un codice per ciascuna delle amministrazioni pubbliche.

In una prospettiva generale di riscoperta di regole di etica pubblica, il legislatore del 2012 ha voluto, da un lato, un Codice nazionale definito dal Governo (comma 1), approvato con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta

del Ministro della Pubblica amministrazione (comma 2), la cui violazione è «fonte di responsabilità disciplinare» (comma 3) e dall'altro un codice di comportamento per ciascuna pubblica amministrazione, da questa definito con «procedura aperta alla partecipazione», e con il parere obbligatorio del proprio OIV, la cui violazione è anch'essa fonte di responsabilità disciplinare (comma 5).

L'intervento, quindi, dà sostanza, per i funzionari pubblici che svolgono attività al servizio della propria amministrazione, ai principi costituzionali quali: la «disciplina e l'onore» dell'art. 54; l'«imparzialità» dell'art. 97; il «servizio esclusivo della Nazione» (da intendersi come dedizione piena alla cura dell'interesse generale), dell'art. 98, accanto ai doveri inerenti alla piena prestazione lavorativa.

12. Il codice nazionale

Il Codice nazionale oggi vigente e valido per tutti i pubblici funzionari, indipendentemente dall'amministrazione in cui prestano servizio è stato adottato con il D.P.R. n. 62 del 2013. Prima di esso, erano stati adottati, con atto del Ministro della funzione pubblica, codici volti a fissare in modo unilaterale i doveri, in un contesto caratterizzato dalla privatizzazione del rapporto di lavoro, che aveva attribuito per intero alla contrattazione collettiva il potere di individuare e tipizzare le violazioni e di stabilire le conseguenti sanzioni disciplinari.

Nei diversi contratti di comparto del pubblico impiego privatizzato questo potere è esercitato nella forma del cosiddetto “codice disciplinare”, cioè una sezione (alcuni articoli) del contratto, con la quale viene fissata la tipologia delle sanzioni applicabili e l'elencazione delle infrazioni, graduate in rapporto alle sanzioni stabilite. La tendenza dei codici disciplinari nei contratti di comparto è stata nel senso di limitare infrazioni e sanzioni soprattutto alle violazioni dei doveri inerenti alla prestazione lavorativa (in coerenza con la privatizzazione del rapporto di lavoro), dando scarso rilievo alle infrazioni dei doveri di corretto (imparziale) esercizio delle funzioni pubbliche affidate.

Quindi si può affermare che la legge n. 190 del 2012 ha voluto che lo Stato si riappropriasse del potere di definire in modo unilaterale i doveri, dando a loro rilevanza disciplinare, pur lasciando alla fonte contrattuale l'individuazione delle sanzioni applicabili in caso di loro violazione.

13. La rilevanza disciplinare dei doveri. Sanzioni penali e sanzioni disciplinari

Come si è detto, tutti i codici di comportamento, quello nazionale e quelli di singola amministrazione, ai sensi dell'art. 54, comma 3, hanno diretta rilevanza disciplinare.

La legge anticorruzione ha voluto che i doveri fossero “presi sul serio”, puntando ad una maggiore effettività della responsabilità disciplinare, anche rispetto alla responsabilità penale.

Partiamo dalla radice comune ai due tipi di responsabilità: sia le norme penali che disciplinari si rivolgono al funzionario per indurlo a condotte lecite; a tal fine stabiliscono comportamenti vietati o permessi; in caso di violazione, si applicano le relative sanzioni.

Per dare sostanza ai doveri di comportamento il legislatore esplicita la volontà di dare, come dice la Relazione ANAC «nuova effettività alla responsabilità disciplinare, di fronte ad una vasta disapplicazione dovuta a fattori diversi, quali protezioni sindacali, anche di tipo corporativo, anche derivanti dal totale trasferimento della materia in area contrattuale, l'incerto rapporto con la responsabilità penale e con i cosiddetti “codici etici”»³.

La nuova rilevanza dei doveri e della connessa responsabilità disciplinare è funzionale ad una rimessa in discussione dei rapporti tra quest'ultima e la responsabilità penale. Fino ad oggi la prevalente leva di intervento per assicurare il rispetto dei doveri è stata la responsabilità penale e ciò è dipeso da fattori diversi.

Da un lato la forte disapplicazione della responsabilità disciplinare a causa di forti resistenze delle organizzazioni sindacali, accompagnate da ritardi delle stesse amministrazioni, a partire dai dirigenti.

Ancora oggi nell'esperienza italiana (nelle pubbliche amministrazioni e nell'opinione pubblica) viene percepita come rilevante solo la violazione di norme penali. Molto minore la percezione della rilevanza giuridica delle violazioni disciplinari: “se non c'è il penale”, si sente spesso dire, si tratta di violazioni minori, se non irrilevanti.

L'atteso, ma non ancora realizzato, rilancio della responsabilità disciplinare ha, poi un duplice obiettivo: a) abbassare, soprattutto nella percezione degli stessi funzionari pubblici, la soglia di tolleranza verso comportamenti devianti. Una estesa tolleranza rispetto a comportamenti negativi finisce per produrre assuefazione verso “cattive abitudini”, con il risultato di compromettere l'immagine e il prestigio delle amministrazioni e dei loro funzionari e di creare un clima nel quale possano attecchire comportamenti di rilevante gravità; b) svolgere una attività di preventiva rilevazione delle violazioni disciplinari, intervenendo con sollecitudine e efficacia. In questo modo il giudice penale potrà concentrarsi sui reati e potrà profittare di un ambiente organizzativo improntato al rifiuto di comportamenti devianti e all'isolamento di tali comportamenti e dei loro autori.

14. I doveri nel Codice nazionale

Se questi sono gli scopi della riscoperta dei Codici di comportamento da parte della legge anticorruzione, possiamo passare ad una rapida lettura delle norme, partendo dal Codice nazionale (il D.P.R. n. 62 del 2013).

³ ANAC, *Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee guida in materia di codici di Comportamento*, settembre 2019, p. 7 (<https://www.anticorruzione.it/consulta-i-documenti>).

In primo luogo si può dire che questo Codice si pone, nell'alternativa tra codici “*aspirational*” e codici “*compliance based*”, come una soluzione mista.

In esso, infatti troviamo tanto l'evocazione di grandi principi e valori, quanto l'esemplificazione di alcune condotte vietate o attese in forma di maggiore dettaglio.

La prima parte del codice (soprattutto gli articoli 1 e 3) è dedicata a principi generali e a “doveri minimi” (o fondamentali). Vengono enumerati (art. 1) quelli di «diligenza», «dealtà», «imparzialità», «buona condotta», così come vengono richiamati i principi costituzionali di: «servire la Nazione» (art. 98 Cost.), «disciplina e onore» (art. 54 Cost.), «buon andamento e imparzialità» (art. 97 Cost. e vengono solo enunciati, senza ulteriori precisazioni, principi generali quali: integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza, indipendenza, astensione in caso di conflitti di interesse.

Vi sono poi singoli articoli nei quali alcuni comportamenti vengono meglio precisati, ma sempre in termini molto generali, come nel caso dei «regali, compensi e altre utilità» (art. 4), «partecipazione ad associazioni e organizzazioni» (art. 5), «comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse» (art.6), «prevenzione della corruzione» (art.8), «trasparenza e tracciabilità» (art.9), comportamento nei rapporti privati (art.10) e in servizio (art.11), «rapporti con il pubblico» (art.12).

15. *Gli obiettivi da raggiungere*

Il Codice consente, quindi, di individuare alcuni obiettivi di fondo perseguiti con l'elencazione dei doveri, quali la prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali; la tutela del diritto dei cittadini alla buona amministrazione; la correttezza ed il buon andamento del servizio; la collaborazione attiva contro corruzione e malamministrazione, mentre restano ancora da curare meglio, con maggiore attenzione (e precisione) altri obiettivi, quali i doveri del funzionario al di fuori delle attività di servizio o la tutela della qualità, della eventuale riservatezza, della diffusione dei dati e delle informazioni detenute dall'amministrazione nell'era delle tecnologie informatiche

16. *Come tradurre valori e principi in specifici doveri di comportamento*

Nei codici i valori e i principi vanno affermati perché in grado di per sé di dare indicazioni di massima sul comportamento da tenere. Doveri dei codici è, poi, di chiarire, sempre in termini generali, il contenuto di tali valori e principi. Doveri dei codici è, infine, di esemplificare comportamenti coerenti con i valori e i principi affermati. Il codice nazionale vi provvede in via generalissima (è rivolto a qualsiasi funzionario, indipendentemente dall'amministrazione in cui opera)

17. I codici di amministrazione

Ruolo di fondo: “integrare e specificare” i doveri fissati nel Codice nazionale, esemplificando i comportamenti attesi in rapporto alle caratteristiche specifiche dell’amministrazione (della sua organizzazione e dei suoi procedimenti), in un rapporto stretto con le misure di prevenzione della corruzione: la cura dell’integrità dell’istituzione e dell’integrità del funzionario, come funzione complessiva dell’amministrazione. L’attuazione delle misure anticorruzione diviene, da un lato, uno dei doveri fondamentali del funzionario pubblico, senza però che questa nuova attenzione alla sua imparzialità comprometta le esigenze di funzionalità, curate da altri strumenti pure attivati nelle amministrazioni, quali la promozione della “*performance*”, individuale e di gruppo, la riorganizzazione degli uffici e dei procedimenti/processi, l’attivazione di controlli interni sui costi, sull’efficienza e l’efficacia degli uffici.

Molto rilevante è, già nella legge, il processo di formazione del codice, secondo un efficace espressione sintetica: «*code is nothing, coding is everything*». In sostanza viene ritenuto quasi più importante il processo che porta all’adozione del Codice di amministrazione del suo stesso contenuto (i doveri indicati e precisati). È fondamentale che tutta l’amministrazione sia coinvolta nel processo: dal vertice ai dirigenti, fino all’ultimo dipendente, con lo scopo di una forte condivisione, da parte di tutti, della necessità e della sostenibilità dei doveri.

Il codice di amministrazione è utile per rivedere non solo i compiti di ciascun ufficio e di ciascun dipendente, ma per esemplificare, con un approccio casistico, i comportamenti da tenere, in via generale e in presenza di particolari situazioni. Ad esempio il funzionario addetto allo svolgimento di una gara per l’affidamento di un contratto pubblico dovrà trovare nei Codici sia indicazioni generali di comportamento, sia specifiche indicazioni in caso di pressioni, corruttive e non, da parte delle imprese.

Il ruolo dell’ANAC consiste nella vigilanza sull’effettiva adozione dei codici di amministrazione (art. 19, comma 5, del dl n. 90 del 2014) e nell’elaborazione delle Linee guida per dare indirizzi alle amministrazioni sull’importanza del processo e sui contenuti minimi che tali codici devono rispettare.

18. Doveri di comportamento e prestigio dei funzionari pubblici

La ripresa di attenzione sulla rilevanza disciplinare dei codici, sui doveri assistiti da sanzioni, sul rispetto dei doveri promosso attraverso la deterrenza (il timore di incorrere in sanzioni), si deve accompagnare con la condivisione dei valori fondanti il lavoro nelle pubbliche amministrazioni come strumento di rafforzamento dell’immagine di imparzialità dell’amministrazione e di accrescimento del prestigio (sociale e professionale) dei funzionari pubblici

19. *Le regole giuridiche sull'imparzialità e la cultura della legalità*

Il cerchio si chiude: il contrasto della corruzione perseguito con regole di prevenzione; la prevenzione fondata sull'integrità delle istituzioni (della loro organizzazione); il perseguimento in concreto dell'imparzialità, sono tutti potenti strumenti per rafforzare il rispetto della «*rule of law*».

Nessuna affermazione di tipo etico/morale, ma un'opera costante volta al rispetto di regole giuridiche (con le garanzie del diritto). Non si sogna un'amministrazione «senza macchia», ma si lavora per il rispetto delle regole.

Un diffuso rispetto di regole, soprattutto se si rafforza l'esempio che viene dai pubblici funzionari, consolida una più generale «cultura della legalità», intesa come spontanea adesione (individuale e collettiva) anche sotto il profilo dell'utilità, al rispetto di regole condivise.

20. *Note bibliografiche*

Per maggiori approfondimenti ci si limita a segnalare:

F. Merloni, A. Pirni, *Etica per le istituzioni. Un lessico*. Roma, Donzelli, 2021 e la relativa bibliografia, in particolare quella relativa al capitolo VII.

Anac, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, Delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare¹

Enrico Carloni²

Abstract

A dieci anni dalla riforma “anticorruzione”, che ne ha rilanciato il valore, il tema dei “codici di comportamento” non perde attualità e continua a presentare versanti inesplorati e potenzialità inesprese. È ora in particolare la nuova stagione di codici, che le amministrazioni stanno sviluppando in attuazione delle nuove Linee guida dell’ANAC, del 2020, a suggerire di approfondire alcune questioni rilevanti per l’efficace e innovativo sviluppo di “doveri” dei dipendenti pubblici: il ruolo e la funzione dei codici decentrati, la ratio di fondo dello strumento, la valenza disciplinare dei codici di comportamento, in ultima istanza la stessa possibilità (e utilità) di redigere un “decalogo” del buon funzionario pubblico.

Parole chiave: codice di comportamento, Etica pubblica, funzionario, dovere, responsabilità disciplinare, anticorruzione.

Ten years after the “anti-corruption” reform, that provides for them, the issue of “codes of conduct” does not lose its relevance and continues to present unexplored aspects and unexpressed potential. The new season of codes, which the administrations are developing in implementation of the new ANAC Guidelines, of 2020, is now in particular, to suggest to investigate some relevant issues for the effective and innovative development of “duties” of public employees: the role and function of decentralized codes, the underlying rationale of the instrument, the disciplinary value of the codes of conduct, ultimately the very possibility (and usefulness) of drawing up a “decalogue” for a good public official.

Keywords: Code of conduct, Public Ethics, Officer, Duty, Disciplinary Responsibility, Anti-Corruption.

¹ Saggio ricevuto in data 04/03/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: enrico.carloni@unipg.it.

1. L'esigenza di regole di condotta

A dieci anni dalla legge n. 190³ che ha riscritto le disposizioni legislative dedicate all'istituto, il tema dei codici di comportamento non perde attualità mentre pure sembra perdere slancio l'attenzione dedicata all'anticorruzione che ne è stato il crogiuolo: attualità che è confermata ora dal processo di adozione di una nuova stagione di codici di comportamento nelle diverse pubbliche amministrazioni, a questo sollecitate dalle Linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione del 2020⁴.

Questa persistente rilevanza del tema discende anche dalla “complessità” del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che si colloca all'intersezione tra questioni diverse, e all'incrocio tra modelli e principi differenti, permette, da un lato, di mettere in dialogo il tema dell'etica pubblica con quello delle responsabilità, come si coglie bene già riflettendo sulla ricorrente riconduzione del codice nel novero dei “codici etici”, dall'altro ripropone il discorso sullo statuto costituzionale del personale pubblico e sulla sua ineliminabile specificità. Consente di riflettere, dal versante soggettivo, sul rapporto tra “corruzione” e qualità dell'amministrazione. In termini più tecnici, permette di approfondire la portata (ed i limiti) dell'idea di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico⁵.

Il problema della definizione, attraverso specifiche disposizioni chiamate a porre “doveri”, di adeguate regole di condotta del personale è d'altra parte a un tempo una questione specifica, relativa all'amministrazione pubblica italiana ed al suo attuale modo di essere, ma anche questione ben più generale, da tempo all'attenzione delle organizzazioni, pubbliche e private. L'importanza di porre attenzione alle condotte individuali, regolando il loro orientamento alla cura di interessi collettivi o delle organizzazioni, è un'esigenza comune cui corrispondono soluzioni diverse: affidate ora a regole “interne” alle stesse organizzazioni, ora a regole frutto di un'autodisciplina che si danno gli stessi destinatari, ora a regole poste da fonti esterne e quindi “imposte” alle organizzazioni e al personale che vi opera.

Non si tratta di una questione che si può collocare ed esaurire all'interno del discorso sulla *maladministration*⁶ o sulla corruzione, ma è innegabile come sia proprio

³ Legge 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

⁴ Autorità nazionale anticorruzione, Delibera numero 177 del 19 febbraio 2020, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*.

⁵ In questo senso cfr. da ultimo F. Merenda, *I codici di comportamento dei dipendenti pubblici: la tensione tra la disciplina privatistica e quella pubblicistica nel solco delle riforme del pubblico impiego*, in «Istituzioni del federalismo», 2, 2021, pp. 499 ss.

⁶ Per un'analisi del concetto (dove l'autore ne dà però un'accezione ancora più larga a ricomprendere numerose disfunzioni dell'amministrazione che vanno anche al di là di quelle rilevanti per le recenti politiche italiane di anticorruzione), cfr. già S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, in «Foro it.», V, 1992, pp. 243 ss.

nel prisma delle riforme anticorruzione che i codici di comportamento trovano occasione di rilancio e rafforzamento⁷. In questo senso l'esperienza giuridica è ricca di esempi: troviamo codici, definiti talora "etici", talora "di condotta", adottati volontariamente dalle imprese nel quadro della disciplina della responsabilità d'impresa posta dal d.lgs. n. 231 del 2001⁸; soprattutto, però, la normativa anticorruzione, intervenuta sul Testo unico sul lavoro pubblico, d.lgs. n. 165 del 2001⁹, prevede due livelli di "codici di comportamento", nonché "codici etici" riferiti a specifiche categorie di personale pubblico (ed in particolare i magistrati). Infine, ma non ultimo, parla espressamente di codici di condotta la Convenzione ONU contro la corruzione sottoscritta a Merida¹⁰.

L'idea, a sua volta coerente con un approccio di politica anticorruzione diffuso a livello internazionale¹¹, è quella per la quale è possibile incidere, prevenendola, sulla corruzione, mediante un intervento sul versante delle condotte dei funzionari idoneo a chiarire meglio quali siano i comportamenti attesi e quelli vietati. Esemplare in questo senso la citata Convenzione ONU contro la corruzione, che prevede appunto uno specifico articolo (nell'ambito della parte dedicata alle misure preventive) relativo ai codici di condotta dei pubblici ufficiali (art. 8)

ai fini della lotta alla corruzione, ciascuno Stato Parte incoraggia in particolare l'integrità, l'onestà e la responsabilità dei propri pubblici ufficiali, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico

e questo attraverso l'adozione di codici rivolti a disciplinarne il comportamento, prestando particolare attenzione agli obblighi di dichiarazione ed alla prevenzione di situazioni di conflitto di interesse. Sempre secondo le indicazioni della Convenzione, è inoltre suggerita «l'adozione [...] di misure disciplinari od altre misure nei confronti dei pubblici ufficiali che violano i codici».

A livello comparato, l'idea di combattere la corruzione intervenendo sulle condotte del personale, promuovendone l'integrità e contrastando comportamenti "non etici" è particolarmente diffusa nel quadro delle politiche anticorruzione. Un riferimento sicuramente significativo, fonte di ispirazione di numerose riforme promosse

⁷ Cfr. M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016; E. Carloni (a cura di) *Fighting corruption through administrative measures*, Morlacchi, Perugia 2019; M. Nunziata (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Carocci, Roma 2017; A. Pertici, M. Trapani (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione* (Atti del Convegno, Pisa, 5 ottobre 2018), Giappichelli, Torino 2019.

⁸ Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*.

⁹ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

¹⁰ Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), art. 8, "Codici di condotta". Si veda diffusamente C. Rose, M. Kubiciel, E.O. Landwehr (a cura di), *The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2019.

¹¹ In termini generali, cfr. E. Carloni, M. Gnaldi (a cura di), *Understanding and Fighting Corruption in Europe. From Repression to Prevention*, Springer, Cham 2021.

in vari paesi¹² anche grazie all'impulso di organizzazioni internazionali come l'OCSE, è quello statunitense, dove in particolare è attivo un sistema oramai rodato di "codici etici"¹³ (così definiti perché rivolti ad orientare le condotte all'etica pubblica e non perché privi di sanzioni giuridiche). È anche grazie al successo di questa esperienza che si configura come tratto tipico delle politiche anticorruzione (non ultimo le più recenti) quello di investire su un sistema di doveri del funzionario pubblico che favorisca l'integrità nelle condotte pubbliche.

Si tratta di un tema a lungo trascurato nella storia amministrativa e istituzionale italiana: un paese che spesso tende a "derubricare" l'importanza dell'orientamento delle condotte individuali alla cura dei valori affidati all'amministrazione, salvo poi tornare a porvi attenzione a fronte di situazioni critiche e "scandali". D'altra parte, come rilevava già anni addietro Cassese, questo andamento "carsico" non è inusuale: così proprio "i codici etici" sono tradizionalmente nati come risposta ad un momento particolarmente difficile a livello politico-amministrativo, nei vari paesi¹⁴.

2. Una breve "storia" italiana dei doveri dei dipendenti pubblici

L'esigenza di garantire la "tensione" dei funzionari alla cura dell'interesse pubblico è un tema non a caso presente, per quanto per lungo tempo questi articoli siano stati oggetto di scarsa attenzione, nel testo della Costituzione repubblicana. A ben vedere, in effetti, esiste un pacchetto di articoli che si rivolge, in modo diretto o mediato, a definire alcuni principi che devono ispirare le condotte dei funzionari, definendo il loro "statuto"¹⁵: tutti coloro i quali si vedono affidate funzioni pubbliche devono adempierle «con disciplina ed onore» (art. 54), e si riflettono sullo status dei funzionari e sui loro doveri le esigenze di "esclusività" nel servizio alla Nazione e quelle di imparzialità (art. 97)¹⁶. Il compito di articolare in termini più specifici questi principi è stato a lungo rimesso in particolare ad un sistema di doveri contenuti nel Testo unico degli impiegati civili dello Stato del 1957.

Rispetto della Costituzione e delle leggi, prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato, obbligo di residenza, dovere di fedeltà, diligenza ed efficienza, collaborazione con i cittadini, parità di trattamento, rispetto dell'orario di lavoro, segreto

¹² Dipartimento della funzione pubblica, *Codice di condotta dei dipendenti pubblici: proposta e materiali di studio*, IPZS, Roma 1993.

¹³ Si veda gli "Standards of ethical conduct", definiti e vigilati dall'*Office of Government Ethics* nel quadro dell'amministrazione federale statunitense.

¹⁴ È quella che l'A. chiama ragione "di breve periodo" dell'adozione di codici di condotta: S. Cassese, *I Codici di Condotta*, in «Documenti Giustizia», 1994, n. 7-8.

¹⁵ R. Caridà, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e principi costituzionali*, in «Federalismi.it», 28 dicembre 2016; P. Piras, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in «Il Diritto dell'economia», 2015, pp. 35 ss.

¹⁶ R. Cavallo Perin, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. Merloni, R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Franco Angeli, Milano 2009, p. 159.

di ufficio, dovere di obbedienza¹⁷: l'elencazione dei principi mostra come le previsioni normative, pur con alcune lacune, non risultassero deficitarie nelle linee generali. Il problema era piuttosto nella mancanza di norme, anche subordinate alla legge, che si incaricassero di tradurre questi principi in prescrizioni più precise¹⁸.

Si tratta di principi che trovavano, tradizionalmente, una loro collegamento con (e in alcuni casi una espressa esplicitazione nel) momento del giuramento, cui era tenuto il dipendente pubblico all'atto dell'assunzione¹⁹.

Le riforme dei primi anni '90 del secolo scorso, intervenute in una stagione molto particolare della vita politica e istituzionale italiana, hanno non a caso posto rinnovata attenzione a questa materia, dei "doveri"²⁰: questo attraverso modifiche normative che, almeno nelle intenzioni, miravano non tanto a qualificarsi per la scelta "privatizzatrice" del rapporto di lavoro pubblico ma piuttosto per il tentativo di «restituire dignità ed efficienza ai pubblici uffici»²¹: ed è in tale prospettiva che si collocava in particolare la scelta di tornare a definire i "codici di condotta" dei dipendenti pubblici.

La materia, anche al di là delle intenzioni originarie, è stata però poi in qualche modo "travolta" dal processo della contrattualizzazione dell'impiego con le pubbliche amministrazioni, nel quadro del quale la disciplina del rapporto di lavoro ed in particolare la materia disciplinare è risultata rimessa in via generale, anche se non completa, alle regole contrattuali²².

Senza che sia possibile qui approfondire il tema, va evidenziato sin d'ora (perché centrale rispetto alla complessiva evoluzione del sistema dei doveri dei funzionari pubblici) il problema del rapporto tra regolazione contrattuale del rapporto di lavoro

¹⁷ Cfr. Dipartimento della funzione pubblica, *Codice di condotta*, cit., p. 11.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro, avviata dalle riforme del 1992-1993, solo alcune categorie di dipendenti pubblici ("non privatizzati") sono rimasti legati all'obbligo del giuramento

²⁰ Si veda in questo senso, per l'importanza di norme etiche, valori culturali, tradizioni, senso civico, "spirito di corpo" e senso dello Stato dei funzionari, A. Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in D. della Porta (a cura di), *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna 1992, pp. 13 ss.; in senso analogo cfr. ora P. Heywood, E.N. Kirby, *Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal*, in «Etica pubblica», 2020, n. 2, pp. 11 ss.

²¹ Cfr. G. D'Auria, *La corruzione e le leggi*, in M. D'Alberti e R. Finocchi (a cura di), *Corruzione e sistema Istituzionale*, Il Mulino, Bologna 1994, p. 38: dopo aver elencato alcune delle gravi disfunzioni del nostro sistema «[...] proprio per questo mette conto segnalare l'opera di bonifica che, nella legislazione nazionale, è stata avviata nel corso del 1993 dal Governo Ciampi, con norme che si propongono di restituire dignità ed efficienza ai pubblici uffici [...]».

²² S. Battini, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Cedam, Padova 2000; A. Pioggia, *Giudice e funzione amministrativa. Giudice ordinario e potere privato dell'amministrazione datore di lavoro*, Giuffrè, Milano 2004. Nella lettura che ne veniva data all'epoca della riforma, prevalevano in ogni caso le letture "privatizzatrici", secondo un approccio che riteneva discutibile la persistenza di un «potere regolamentare generale di tipo pubblicistico per le materie assoggettate alla disciplina del codice civile, delle leggi sul lavoro nell'impresa e dei contratti collettivi» (L. Zoppoli, *Il sistema delle fonti di disciplina del rapporto di lavoro dopo la riforma: una prima ricognizione dei problemi*, in M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino 1993, p. 9).

e degli obblighi rilevanti in termini disciplinari ed un corpo di doveri “pubblici” definiti in via unilaterale, posti attraverso specifici “codici di comportamento” (questo sin dal 1993, seppure con formulazioni che hanno subito significative variazioni nel corso del tempo).

La “storia” italiana dei codici di comportamento si dipana, sin dalla prima fase di attuazione del sistema contrattualizzato del lavoro pubblico, intorno al nodo della valenza da attribuire a questa sintetica lista di doveri, posta prima con decreto ministeriale e poi con decreto del Presidente del Consiglio, contenuta nei codici di comportamento 1994²³ e del 2000²⁴: la problematica collocazione di questi doveri “pubblici” in un sistema di responsabilità disciplinare che si voleva pienamente privatizzato ha di fatto indebolito fortemente l’efficacia dello strumento, spesso derubricato (sia pure non correttamente) a codice meramente etico, ad intendere in questo caso nel senso di privo di cogenza giuridica²⁵.

In esito a questo percorso, all’alba della riforma “anticorruzione”, il codice di comportamento non sembrava, al di là dei proponimenti alla luce dei quali era stato prima progettato e poi introdotto nel nostro ordinamento, aver giocato un ruolo significativo nella ricostruzione dell’etica del funzionario pubblico²⁶ né tanto meno nella riduzione dei fenomeni che sono stati definiti di “corruzione bianca” e “grigia”²⁷.

Su questo sistema, forse sin troppo sinteticamente inquadrato, è intervenuta la riforma operata attraverso la legge anticorruzione “Severino”, n. 190 del 2012, che ha operato la riscrittura dell’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, fonte di regolazione del sistema dei codici di comportamento, che per questa via ha segnato, tra l’altro, la riaffermazione della specialità del rapporto di lavoro pubblico rispetto a quello privato²⁸.

3. Dalla legge “anticorruzione” al d.P.R. n. 62 del 2013

Tra le numerose innovazioni sul versante “amministrativo”, la legge anticorruzione opera sul decreto legislativo n. 165 del 2001, e questo in particolare attraverso la complessiva riformulazione della disciplina dei codici di comportamento²⁹. Ed è chiara la

²³ Ministro per la Funzione Pubblica, Decreto 31 marzo 1994, *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*.

²⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Decreto 28 novembre 2000, *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*.

²⁵ B.G. Mattarella, *I codici di comportamento*, in «Riv. giur. lav.», 1996, pp. 275; E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. “codici etici” delle amministrazioni pubbliche*, in «Diritto pubblico», 2002, pp. 319 ss.

²⁶ Cfr. più diffusamente: E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, cit..

²⁷ Cfr. A.J. Heidenheimer, *Perspectives on the perception of corruption*, in A.J. Heidenheimer et al. (a cura di), *Political corruption, a handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick 1989.

²⁸ R. Cavallo Perin, *Le ragioni di un diritto ineguale e le peculiarità del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, in «Diritto amministrativo», 2003, p. 119 ss.

²⁹ E. Carloni, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell’imparzialità dei funzionari pubblici*, in «Istituzioni del federalismo», 2013, pp. 377 ss.; F. Merloni, *Codici di comportamento*, in *Libro dell’anno del Diritto 2014*, Treccani, Roma 2014.

radicalità della trasformazione operata: il nuovo art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 (riscritto nel 2012) interviene su molti degli elementi di debolezza del precedente strumento. Questo, certo con l'esplicitazione del valore disciplinare (su cui ci soffermeremo), ma anche rafforzando la fonte, ora regolamentare (attualmente il d.P.R. n. 62 del 2013³⁰), chiarendone l'applicazione, ampia, a tutto il personale dipendente, ivi compresi i dirigenti, potenziando i meccanismi di divulgazione e la formazione in materia: tutte soluzioni rivolte a rendere maggiormente effettivo lo strumento.

Si tratta di una riforma certo coerente con l'esigenza di rispondere alle osservazioni del GRECO³¹, che in esito al suo monitoraggio del quadro normativo ed istituzionale italiano aveva raccomandato in modo specifico un intervento sul versante dei doveri dei funzionari e della responsabilità disciplinare per condotte rilevanti in un'ottica di contrasto della *maladministration* e della corruzione: «*consistent and enforceable ethical standards be required for all officials within public administration*».³²

Secondo quanto disposto dall'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, dunque

il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

A questa previsione, secondo la disciplina contenuta nello stesso art. 54, c. 2, è stato dato seguito mediante l'adozione del ricordato d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013³³.

Si tratta di un atto di natura regolamentare, che contiene un elenco di doveri "minimi" (perché ne è prevista la necessaria integrazione con analoghi codici adottati dalle singole amministrazioni) e "comuni" a tutti i dipendenti pubblici. Nella definizione dei contenuti concreti del codice, il Governo è stato in parte guidato dal legislatore che ha previsto una serie di elementi necessari:

il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia

A tali indicazioni si collega il regolamento, disciplinando in modo specifico la questione dei regali e quella dei doveri dei dirigenti: doveri questi ultimi strettamente connessi alle funzioni organizzative e di gestione del personale.

³⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001*, n. 165.

³¹ Il GRECO è stato istituito allo scopo di monitorare il rispetto, da parte dei Paesi membri del Consiglio d'Europa degli standard e delle norme anti-corruzione elaborate dall'Organizzazione.

³² *Evaluation Reports on Italy* del *Groupe d'Etats contre la Corruption* (Greco) del Consiglio d'Europa, del 2009: si veda in particolare, ivi, il *Guiding principle* 10.

³³ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001*, n. 165, in G.U. n. 129 del 4 giugno 2013.

Quanto ai principi generali, è evidente la saldatura tra doveri del dipendente e principi costituzionali: troviamo nel codice declinati come situazioni soggettivamente doverose (anche se ancora a livello assolutamente generale) l'osservanza della Costituzione, il servizio alla Nazione, l'imparzialità, la cura dell'interesse pubblico, l'integrità, trasparenza, ragionevolezza, e così via. Questi doveri sono poi meglio specificati nel corso del codice, con un'attenzione particolare al tema dei conflitti di interessi³⁴, che è declinato, in particolare, attraverso una serie di obblighi di dichiarazione e mediante un più puntuale obbligo di astensione. Si vede bene come la prospettiva dell'integrità e dell'imparzialità sia centrale nel codice e risulti strettamente funzionale all'esigenza di contenimento e contrasto della corruzione.

L'obiettivo verso cui convergono varie previsioni del codice di comportamento è quello di far sì che si trovi nella condizione di influire sulla decisione un funzionario non direttamente interessato alle questioni, alieno da situazioni di conflitto legate ad interessi propri, reso maggiormente "impermeabile" al condizionamento improprio da parte di altri soggetti interessati che interferiscono con l'attività, siano pure anch'essi funzionari pubblici e persino superiori gerarchici³⁵.

Il testo del codice è piano e chiaro, per quanto nel complesso non particolarmente innovativo rispetto ai precedenti codici di comportamento, del 1994 e del 2000³⁶: una decina di articoli (dal 4 al 14) sviluppano i doveri del funzionario con attenzione ad aspetti come la possibilità di ricevere ed accettare regali od altre utilità (art. 4), la partecipazione ad associazioni, come dovere di comunicare l'appartenenza ad associazioni od organizzazione «i cui interessi possano interferire con l'attività dell'ufficio» (art. 5), la comunicazione degli interessi finanziari ed i conflitti di interesse (art. 6), l'obbligo di astensione (art. 7). Quest'ultima previsione merita attenzione, perché si lega in modo particolarmente stretto al nuovo approccio della legge anticorruzione che non ha caso è intervenuta anche sulla legge sul procedimento disciplinando anche lì il problema dei conflitti di interesse con l'art. 6 bis³⁷.

³⁴ Sul tema si veda in termini generali J.B. Auby, E. Breen, E.T. Perroud (a cura di), *Corruption and conflicts of interest: a comparative law approach*, Edward Elgar, Cheltenham 2013; OECD, *Managing conflict of interest in public service. OECD Guidelines and country experiences*, Paris 2004: si veda ivi in particolare la definizione di "conflitto di interessi" come «un conflitto fra il dovere pubblico e l'interesse privato di un pubblico ufficiale, nel quale il pubblico ufficiale ha interessi attinenti alla sua sfera privata, che potrebbero indebitamente influenzare l'adempimento dei suoi doveri e responsabilità».

³⁵ E. D'Alterio, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 211 ss.; cfr. B.G. Mattarella, *Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, Nota a d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, in «Giorn. dir. amm.», 2013, pp. 927 ss.

³⁶ Per un confronto tra i diversi testi, cfr. le considerazioni di C. Buzzacchi, *Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte di un'etica pubblica*, in «Amministrazione in cammino», 2013.

³⁷ Legge n. 241 del 1990, art. 6-bis. (Conflitto di interessi): «1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale»: su questa previsione cfr. G. D'Angelo, *Conflitto di interessi ed esercizio*

Secondo il codice di comportamento, il dovere di astensione è ampio perché legato oltre che al coinvolgimento di interessi propri, di parenti, di affini entro il secondo grado, del coniuge, dei conviventi o di persone con cui si intrattenga una «frequentazione abituale»³⁸: il dipendente è inoltre tenuto all'astensione «in ogni caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza».

È l'esigenza di proteggere l'imparzialità dell'amministrazione³⁹ il cuore del nuovo sistema di doveri, che appare centrale (nella sua regolazione a livello uniforme e nazionale) nel nuovo impianto che lega, attraverso i codici di comportamento, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti e la politica anticorruzione.

Tra i numerosi doveri, lo stesso codice opera una sorta di gradazione: per quanto la legge abbia previsto in via generale che la violazione “grave o reiterata” delle previsioni contenute nel codice può comportare l'applicazione della sanzione espulsiva, l'art. 16 del regolamento circoscrive la possibilità del licenziamento alla violazione di alcuni specifici doveri, chiarendo anche le circostanze che possono giustificarlo e quindi circoscrivendo in modo significativo il valore da attribuire al rinvio, contenuto nell'art. 54 del d.lgs. n. 165, alle sanzioni previste dall'art. 54-*quater* dello stesso testo normativo.

4. I codici delle singole amministrazioni

I doveri contenuti nel codice di comportamento non esauriscono l'insieme delle condotte cui è tenuto il funzionario che assumono rilievo nell'impianto della disciplina anticorruzione.

In particolare, la legge prevede ora come obbligatoria l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione

con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione di un proprio codice di comportamento, che ha il medesimo valore (in termini di responsabilità) del codice nazionale: “ciascuna pubblica amministrazione definisce [...] un proprio codice di comportamento che integra

della funzione amministrativa, Giappichelli, Torino 2020; A. Lalli, *Conflitti di interessi nel diritto privato e nel diritto pubblico. Una rassegna*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2016, pp. 155 ss.

³⁸ Art. 7. Obbligo di astensione: «1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza».

³⁹ In merito cfr. A. Marra, *L'amministrazione imparziale*, Giappichelli, Torino 2018.

e specifica il codice di comportamento” nazionale: a tal fine, l’Autorità nazionale anticorruzione “definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione”.

Il sistema dei doveri rilevanti nella prospettiva del contrasto della corruzione è ora dunque articolato chiaramente su un impianto su due livelli, ed è forse questa la modifica più significativa: al codice uniforme, adottato a livello governativo mediante regolamento, si affiancano codici adottati dalle singole amministrazioni, in un processo che vede in modo significativo il coinvolgimento dell’Autorità nazionale anticorruzione.

A dimostrazione di un chiaro inserimento dei codici di comportamento nel sistema delle misure anticorruzione, compete all’Anac anzitutto la funzione di guidare le amministrazioni nella definizione dei propri codici di amministrazione e questo mediante specifiche Linee guida: attualmente il riferimento è dato al riguardo dalle Linee guida adottate nel 2013⁴⁰, per quanto sia in corso un percorso volto alla loro ridefinizione (e quindi all’adozione di nuove Linee guida che dovrebbero preludere ad una nuova stagione di codici di comportamento decentrati). Si salva qui l’eccezione delle indicazioni fornite in ambito sanitario⁴¹, l’Anac non ha fornito “modelli” specifici, per quanto una serie di indicazioni mirate per singole tipologie di amministrazione emergano (sul versante dei doveri dei funzionari) dalle indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione e nei suoi aggiornamenti.

Le Linee guida disciplinano più nel dettaglio le modalità partecipative (la legge parla di «procedura aperta alla partecipazione»: art. 54, c. 5), prevedendo in questo senso il necessario coinvolgimento degli *stakeholders* dell’ente, e precisano in che senso debba intendersi il compito di integrazione e specificazione.

Sulla base delle Linee guida del 2013, le amministrazioni hanno adempiuto al loro obbligo di adottare propri codici di comportamento, chiamati ad integrare e specificare il codice nazionale definito con regolamento.

Si è trattato di una prima stagione di attuazione del nuovo modello che non ha sempre corrisposto alle aspettative⁴²: molto spesso i codici di amministrazione non sono altro che la riproduzione, pressoché letterale (e spesso tale), del codice nazionale. Nel suo regolamento sanzionatorio in materia⁴³, l’Autorità nazionale anticorruzione ha chiarito che il codice di amministrazione non può limitarsi a questa opera di mera riproduzione, dovendo “adattare” i doveri previsti dal d.P.R. n. 63 del 2013 alle specificità di ogni amministrazione, sia tenendo conto delle caratteristiche delle funzioni

⁴⁰ *Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)*, delibera n. 75 del 24 ottobre 2013.

⁴¹ *Linee Guida per l’adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale*, determinazione n. 358 del 29 marzo 2017 dell’Autorità nazionale anticorruzione.

⁴² Anac, Formez e Università di Tor Vergata, *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*, del 16 dicembre 2015.

⁴³ *Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione per l’omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento*, del 9 settembre 2014.

esercitate, sia considerando lo specifico contesto, interno ed esterno, nel quale si trovano ad operare.

Il codice di comportamento, per questa via, dialoga con gli altri strumenti e altre misure di prevenzione della corruzione ed acquista una ulteriore valenza, “dinamica”, pienamente coerente con l’impianto (di *risk assessment*) del nuovo sistema dell’anticorruzione. Il che spiega, in particolare, la centralità del ruolo dell’Autorità nazionale anticorruzione (ed a livello decentrato il ruolo del responsabile sul versante dell’*enforcement* dello strumento) rispetto ad un istituto che è anzitutto legato al rapporto di lavoro del personale.

Le regole contenute nel codice di comportamento si collocano all’interno di uno specifico ambiente normativo, che è quello della disciplina del rapporto di lavoro del dipendente pubblico (e quindi il relativo testo unico del 2001): questo determina, come detto, alcuni problemi specifici, ma spiega anche perché si tratti di un insieme di regole rivolte essenzialmente, ed unicamente, al personale burocratico. Sul punto, la legge (l’art. 54 del d.l.gs. n. 165 del 2001) è chiara nel proiettare il codice di comportamento sull’insieme dei dipendenti pubblici.

Rispetto a questa previsione, il regolamento recante l’attuale codice di comportamento (il più volte citato d.P.R. n. 62 del 2013) opera alcune precisazioni.

In primo luogo, il codice trova diretta applicazione per tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è “contrattualizzato”: per il personale tuttora in regime di diritto pubblico le norme contenute nel codice «costituiscono principi di comportamento [...] in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti»⁴⁴.

5. La responsabilità disciplinare (e le altre responsabilità)

Il rapporto di impiego con pubbliche amministrazioni, in seguito alla riforma avviata nei primi anni Novanta, per i dipendenti coinvolti nella cosiddetta privatizzazione, è transitato da un regime pubblicistico⁴⁵ (in cui le regole sono poste da regolamenti e atti amministrativi), ad un regime tendenzialmente, ancorché non completamente, privatistico (che trova la sua regolazione nel contratto). La disciplina del rapporto e quindi, seppure in modo particolare, la stessa materia disciplinare, è passata quindi da una regolazione pubblicistica ed unilaterale ad un regime definito attraverso strumenti

⁴⁴La diversa formulazione sembrerebbe aprire spazi di incertezza significativa rispetto alla effettiva coerenza del codice per i dipendenti “non contrattualizzati”, ma questo problema perde gran parte della sua consistenza pratica dal momento che i codici di amministrazione finiscono per riprodurre (traducendo in questo caso i “principi” in “regole” ed assicurando al contempo la richiesta valutazione di “compatibilità”) il codice di comportamento adottato a livello governativo.

⁴⁵ Sull’assetto del lavoro pubblico prima della riforma, cfr. M. Rusciano, *L’impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 192 et passim. Sul tradizionale regime della responsabilità disciplinare, come espressione della ‘supremazia speciale della’ dell’amministrazione, si veda anzitutto: S. Romano, *I poteri disciplinari nelle pubbliche amministrazioni*, in «Giur. it.», 1998, IV, c. 28 ss., cui si deve l’inquadramento dogmatico, e G. Landi, *Disciplina*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Giuffrè, Milano 1964, pp. 17 ss.

privatistici e convenzionali: in particolare, si è affermata, in modo che non è però né univoco né completo, la riconduzione del potere disciplinare nel campo del potere organizzativo di stampo datoriale/privatistico.

Il codice di comportamento assume rilievo da prospettive diverse, potendosi configurare varie ipotesi di responsabilità a fronte del mancato rispetto delle sue previsioni⁴⁶. Contribuisce, proprio per la sua difficile collocazione in un ambiente privatizzato, a rispondere all'obiezione del Consiglio di Stato che già nella stagione delle riforme dei primi anni '90 segnalava l'impossibilità di esaurire lo statuto del pubblico funzionario nella «disciplina privatistica del rapporto di lavoro, la quale attiene solamente a rapporti di dare e avere, di fare e dare, di dirigere con efficienza e di adempiere con esattezza»⁴⁷. Il che, con formulazione diversa, ritorna in documenti più recenti⁴⁸:

il pubblico dipendente non ha solo doveri (contrattuali) di erogare la propria prestazione lavorativa al datore di lavoro/pubblica amministrazione, ma ha doveri connessi alle funzioni pubbliche svolte [...] doveri esigibili dall'amministrazione di appartenenza, ma cui il funzionario è tenuto anche nei confronti della società e dei cittadini

Superando un'annosa incertezza, che aveva contribuito non poco a limitare la portata dello strumento, la riforma operata dalla legge n. 190 è chiara nel sancirne la valenza in termini di responsabilità disciplinare.

La violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento (sia di quello nazionale, che di quelli di amministrazione) comporta ora anzi soprattutto effetti sul versante della responsabilità disciplinare. Il che in termini più generali rappresenta anche una emersione del tentativo di tornare a valorizzare il meccanismo delle sanzioni disciplinari, evitando che sia «la responsabilità penale [...] la prevalente leva di intervento per assicurare il rispetto dei doveri dei funzionari».⁴⁹

Sul punto, le disposizioni legislative sono molto chiare: «la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare». Un'affermazione ulteriormente rafforzata dalla successiva disposizione che prevede che «violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-*quater*, comma 1» (che disciplina il cosiddetto licenziamento disciplinare

⁴⁶ E. Carloni, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, in «Il lavoro nelle p.a.», 2017, pp. 158 ss.

⁴⁷ Così nel noto parere, contrario alla possibilità di procedere alla privatizzazione dei rapporti di impiego pubblico, n. 146 del 31 agosto 1992. Criticamente, su questo "pregiudizio ontologico", cfr. A. Orsi Battaglini, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in «Dir. lav. rel. ind.», 1993, p. 461 *et passim*.

⁴⁸ ANAC, *Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee guida ANAC in materia di codici di comportamento*, 2019; cfr. sul punto F. Merloni, A. Pirni, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli, Roma 2021, p. 149.

⁴⁹ Cfr. *ivi*, p. 150.

per espressa previsione di legge, con riferimento anzitutto a ipotesi di assenza dal servizio)⁵⁰.

Spetta ai dirigenti vigilare sul rispetto dei doveri contenuti nei codici (nazionale e di amministrazione), insieme alle strutture di controllo interno ed agli uffici di disciplina. In particolare, a questi fini, le amministrazioni si avvalgono dell'ufficio procedimenti disciplinari istituito ai sensi dell'articolo 55-*bis*, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (così come chiarito dal d.P.R. n. 62 del 2013, art. 15). A rendere effettivo il nuovo sistema di doveri contribuiscono poi ulteriori meccanismi di *enforcement*: il codice è consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione, ed è compito delle amministrazioni verificare periodicamente, con cadenza annuale, lo stato di applicazione dei codici, organizzando attività di formazione rivolte ad assicurarne «la conoscenza e la corretta applicazione».

Appare dunque non del tutto risolto, pur tenendo ferma la valenza disciplinare, il nodo problematico del raccordo tra doveri (del codice) e sanzioni, restando confermato, in via generale, che «la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi»⁵¹: questo fa sì che il raccordo tra sanzioni e violazioni comporti un'integrazione, non sempre agevole, tra la fonte pubblica (il codice) e quella contrattuale.

Il rilievo a fini disciplinari non esaurisce, però la valenza (giuridica) dei codici di comportamento: lo stesso c. 3, dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 sancisce infatti che la violazione dei doveri contenuti nel codice «è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti»⁵².

E su questa base, il codice di comportamento nazionale è stato, in particolare, spesso utilizzato per integrare ipotesi di responsabilità contabile, in particolare per danno all'immagine dell'amministrazione o per indebito utilizzo di beni dell'amministrazione⁵³; ancora, ne è ricorrente l'utilizzo per integrare ipotesi di reato, ed in questo senso troviamo, ad esempio, una interessante casistica riferibile a vicende di abuso di ufficio o di peculato (qui, nello specifico, proprio per la natura di “regolamento” del d.P.R. n. 62 del 2013)⁵⁴.

Questo a dimostrare, ancora una volta, il rafforzamento della dimensione giuridica, ma non solo e non necessariamente disciplinare, del codice di comportamento

⁵⁰ A. Boscati, *Il licenziamento disciplinare nel settore pubblico ed in quello privato nell'evoluzione legislativa recente: una diversa tecnica d'intervento, ma un convergente obiettivo di incremento dell'efficienza e della produttività*, in «Il diritto del mercato del lavoro», 2016, fasc. 1, pt. 1, pp. 69 ss.

⁵¹ E. D'Avino, *L'imperfetta contrattualizzazione del lavoro pubblico nel prisma della disciplina anticorruzione*, in «Il lavoro nelle p.a.», 2015, pp. 285 ss.

⁵² Una previsione da raccordare con quanto sancito dal c. 5, che estende la medesima valenza anche ai codici di amministrazione, e quindi con l'unico limite dato dalla diversa fonte con la quale sono adottati questi codici rispetto a quello nazionale.

⁵³ V. Giannotti, *Le conseguenze, per il dipendente pubblico, in caso di improprio utilizzo dei beni dell'ente*, in «Azienditalia - Il Personale», 2016, pp. 465 ss.

⁵⁴ Cfr. Cass. pen. Sez. VI, 08/04/2009, n. 21165, nonché già Cass. pen. Sez. VI, 15/01/2003, n. 7772; Cass. pen. Sez. VI, 06/02/2001, n. 16245; Cass. pen. Sez. VI, 23/10/2000, n. 3879

e dei doveri in esso contenuti: un profilo importante dei codici di comportamento, come strumenti idonei a costruire situazioni di doverosità rivolte a proteggere la corretta cura degli interessi pubblici e, non ultimo, i diritti degli amministrati⁵⁵.

⁵⁵ R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, in «Diritto amm.», 2009, pp. 53 ss

Roberto Esposito, *Istituzione*, Il Mulino, Bologna 2021, pp. 163¹

Alessandro De Cesaris²

In un contesto planetario segnato dall'emergenza sanitaria avviata nel 2019, il pensiero di Roberto Esposito costituisce uno dei punti di riferimento più immediati se si pensa al possibile contributo diretto delle scienze umane alla comprensione della pandemia. La sentenza emessa nel 2008 da un non ancora celebre Byung-Chul Han, secondo il quale il paradigma immunitario sarebbe ormai obsoleto per pensare il nostro tempo, sembra essere stata clamorosamente smentita dai fatti: mai come oggi il mondo della cultura si interessa al tema del contagio, al paradigma della contaminazione, alla virilità come metafora politica, etica, tecnologica. Roberto Esposito non può che essere al centro di questo interesse, come testimoniano le sue più recenti pubblicazioni, tra cui l'appena comparso *Immunità comune* (Einaudi 2022). Tenutosi lontano – al contrario di altri – dall'urgenza mediatica di prendere posizioni radicali, Esposito continua a sviluppare un'analisi ormai trentennale su una particolare declinazione del discorso biopolitico, che si struttura notoriamente a partire dalla triangolazione tra immunità, comunità e vita³.

Tuttavia, l'urgenza della riflessione umanistica sulla pandemia rischia di ridurre il pensiero di Esposito al suo elemento più vistoso, laddove esso si sviluppa anche in molte altre direzioni. Su tutte, il lavoro sulla nozione di “pensiero italiano”, che trova eco in Europa e in America da ormai oltre un decennio e che non si riduce a un'operazione di ordine storiografico, ma va inteso a tutti gli effetti come una proposta teorica e metodologica relativa innanzitutto al rapporto tra la filosofia e le altre discipline, senza fermarsi all'orizzonte delle scienze umane.

In questo contesto, *Istituzione* ha il merito di fare luce su un punto nodale di questa proposta, già esplicito in altri lavori di Esposito ma qui trattato tematicamente e sviluppato con ampi riferimenti di carattere storiografico. Il volume appare in una collana – *Parole controttempo* – dedicata dall'editore Il Mulino a termini apparentemente poco presenti, o non del tutto pacifici, all'interno del dibattito contemporaneo. In questo senso, al di là della natura trattatistica e pubblica del volume, che si rivolge senz'altro a un pubblico colto ma non specialistico, l'autore persegue due obiettivi

¹ Recensione ricevuta in data 19/02/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: alessandro.decesaris@gmail.com.

³ Su questo uno studio recente e documentato è quello di S. Spina, *Immunitas e persona. La filosofia di Roberto Esposito*, ETS, Pisa 2021.

distinti: individuare nel concetto di istituzione un nervo scoperto del pensiero biopolitico novecentesco, e mostrare la centralità di questo stesso concetto all'interno del pensiero italiano, interpretato soprattutto a partire dalla convergenza di filosofia, storia e diritto.

Cominciando dal primo punto, il volume si presenta innanzitutto come un tentativo di correggere una tendenza polarizzatrice identificabile all'interno del dibattito novecentesco. Secondo Esposito, infatti, la discussione intorno al destino della politica – e al rapporto tra politica e vita – si sarebbe indebitamente fissata su due posizioni estreme e ugualmente insostenibili: una posizione di destra, che vede nelle istituzioni un punto di riferimento necessario ma statico, incapace di entrare in una vera dialettica con le istanze della politica e della società, e una posizione di sinistra, che vagheggia al contrario una società post-istituzionale in cui la singolarità dei membri non deve negoziare con alcuna realtà infrastrutturale.

È in particolare contro questa seconda tendenza che Esposito tenta di ricostruire un'interpretazione dinamica delle istituzioni. Dedicando analisi critiche all'anti-istituzionalismo di Foucault, in cui vede la sorgente di una tendenza che appartiene ormai all'estrema sinistra in generale, ma contestando anche il pensiero della “pura affermazione”, in cui è possibile identificare autori come Deleuze e Agamben, Esposito propone una concezione dialettica della dimensione istituzionale. L'analisi parte dall'espressione *vitam instituere*, tematizzando così l'unione originaria di istituzione e vita, e si articola a partire dalla distinzione tra il sostantivo *institutio* e il verbo *instituere*, ovvero tra la dimensione statico-passiva del potere istituito e la dimensione dinamico-attiva del potere istituyente. Questa distinzione, che acquisisce anche i toni temporali di una tensione tra fondamento nel passato e apertura verso il futuro, non è da intendere secondo Esposito come un'alternativa, bensì descrive i momenti di un processo dialettico inesauribile e segnato dal negativo. Proprio l'istituzione, anzi, è secondo Esposito la dimensione in cui la naturale e fisiologica conflittualità che contraddistingue lo spazio sociale può essere strutturata e mediata in modo da evitare che il conflitto si trasformi in violenza.

In questo modo, rispetto all'opzione di un “potere destituente” di marca agambeniana, Esposito accentua con forza il ruolo centrale delle istituzioni, rimarcando l'esigenza di pensare la dimensione istituzionale in termini mediali e dinamici. Di grande interesse è a questo proposito la ricostruzione offerta dall'autore, che ripercorre alcuni momenti nodali dello sviluppo del pensiero occidentale sulle “istituzioni” a partire dal diritto romano – e attraverso il fondamentale contributo di Yan Thomas – fino al neoistituzionalismo contemporaneo. In questa analisi emerge chiaramente la peculiarità della funzione delle istituzioni rispetto a un altro tema molto caro a Esposito, ovvero il rapporto tra soggetti e cose: l'azione dell'istituire «produce la stessa soggettività che la mette in atto» (p. 56). A differenza delle tecnologie del sé di cui parla Foucault, l'istituzione si configura così come una tecnologia sociale del sé, un'infrastruttura soggettivante che attraversa tutti i livelli della vita comune, dalla comunicazione alla tecnologia, dall'economia al diritto passando per l'intrattenimento e la vita

familiare. Volendo provare a sviluppare l'analisi di Esposito, il volume offre una presentazione molto efficace del carattere *metatecnico* dell'istituzione: come "tecnica della tecnica", essa offre uno spazio di mediazione e riarticolazione dei rapporti tra soggetto e ambiente o tra soggetto e spazio sociale, ma anche una forma di mediazione del rapporto riflessivo del soggetto con sé stesso. Questa mediazione non interviene come qualcosa che sopraggiunge a fronte di un soggetto già formato, ma è precisamente il processo di mediazione con cui quello stesso soggetto si forma in quanto soggetto: così Esposito può ribadire che la categoria della "nuda vita", ovvero lo spazio della pura immediatezza, è un'idea regolativa esattamente come lo stato di natura hobbesiano, che non si dà mai concretamente. Proprio perché il processo istituyente è una parte essenziale della vita umana, quest'ultima si dà sempre come *bios* e mai come *zōé*.

Nella ricostruzione storiografica che supporta la sua analisi teorico-critica, Esposito dà grande importanza ad alcuni pensatori italiani (oltre all'onnipresente Machiavelli, Santi Romano e Walter Cesarini Sforza, fino al più recente Aldo Schiavone). La marca specifica del pensiero italiano consisterebbe, in questo caso, nell'aver sempre interrogato con forza il nesso tra filosofia e diritto, facendo attenzione alla storicità concreta delle istituzioni e alla loro funzione per la vita. L'operazione è molto convincente, soprattutto nell'istituire un dialogo tra questi autori e altre figure europee di grande spessore, tra cui Pierre Legendre e Eugen Ehrlich. Ne emerge un quadro molto ricco, all'interno del quale prende forma una concezione autenticamente transdisciplinare della filosofia. A questo proposito, *Istituzione* può essere pensato come un valido contributo all'individuazione di una delle categorie "proprie" del pensiero italiano, o anche solo di un nodo concettuale su cui il pensiero filosofico è sempre intervenuto senza prescindere dal dialogo costante con il piano della politica, della storia e del diritto. Questa relazione non può essere pensata nei termini di una "filosofia del diritto", o in generale di un'applicazione di competenze filosofiche a uno specifico ambito d'indagine: si tratta piuttosto di un nesso a partire dal quale la filosofia stessa sviluppa un discorso di portata teoretica generale, una vera e propria "filosofia prima" in cui il riferimento al diritto e alla storia è parte di una riflessione sulla vita, sull'uomo e sulla verità.

In conclusione è forse utile segnalare un elemento su cui sarebbe interessante approfondire ulteriormente l'analisi, per forza di cose ridotta ai suoi termini fondamentali all'interno di un libro che vuole essere agile e di grande diffusione. Secondo Esposito, così come nella modernità è stato scisso il nesso biunivoco tra istituzione e Stato, nella contemporaneità assisteremmo all'apertura del discorso istituzione ad altri ambiti, non necessariamente legati strettamente alla dimensione del diritto: economia e tecnologia, in particolare, si presentano come le dimensioni all'interno delle quali sembra verificarsi una nuova forma di "prassi istituyente". A fronte dell'interesse della proposta, l'opzione di Esposito – l'allargamento del lessico dell'istituzione a pressoché tutti gli ambiti della vita individuale e sociale – è però appunto solo una delle possibili opzioni: una volta chiarita la funzione mediatrice e soggettivamente dei processi istituzionali, sarebbe interessante chiedersi se il nostro tempo ci presenti un'espansione

della vita istituzionale, o piuttosto la sua obsolescenza a favore di altre forme di mediazione.

Al di là di questo elemento, il libro di Esposito è un ottimo esempio di trattatistica filosofica capace di varcare i confini del dibattito interno all'accademia e di proporsi come valido strumento di riflessione per il dibattito pubblico in generale. Oltre a ciò, nonostante la sua ispirazione almeno per certi versi pubblicistica, *Istituzione* costituisce un tassello di grande rilevanza per la comprensione del pensiero di uno degli autori più attivi e discussi in questi anni.

Charles King, *La riscoperta dell'umanità. Come un gruppo di antropologi ribelli reinventò le idee di razza, sesso e genere nel XX secolo*, trad. it. di Dario Ferrari e Sarah Malfatti, Einaudi, Torino 2020, 370 pp.¹

Angela Michelis²

La relatività della morale, della storia e della realtà sociale sono divenute, oggi, la nuova ortodossia specialmente ad Occidente, al punto da prendere la forma, a tratti, di un *main stream* dilagante che pone un velo grigio sopra sugli occhi e sulle menti e ottunde la capacità e la volontà di cercare in modo autonomo una vita autentica e significativa. Charles King, docente di International Affairs and Government alla Georgetown University a Washington DC, vuole sollevare questo manto grigio attraverso una biografia storica collettiva che pone in evidenza i valori alla base del faticoso percorso delle generazioni precedenti. Il libro ripercorre un cammino non lontano, che portò al rispetto delle varie forme di cultura e umanità, conquiste che ora tendiamo vivere in modo scontato, superficiale e talvolta annoiato, inclinando spesso verso una disimpegnata indifferenza. Egli ci racconta, invece, in modo avvincente le vicende della scuola antropologica del prof. Franz Boas (Mindena, Renania, 1858 - New York 1942) della Columbia University, una comunità di allieve e di allievi che combatterono aspramente contro ciò che oggi appare in modo scontato un male inaccettabile, anche se a ben guardare non debellato, come il razzismo scientifico, la sottomissione delle donne, il fascismo genocida e il trattamento degli omosessuali come persone consapevolmente deviate.

Questo libro mostra come le intuizioni e gli studi sperimentali sul campo del professor Boas, e in particolare delle sue allieve abbiano portato a un radicale ripensamento della diversità umana. Le protagoniste sono Margaret Mead, l'autrice di *L'adolescenza in Samoa*, uno dei libri sociali più letti di tutti i tempi, Ruth Benedict, la cui ricerca contribuì a definire il Giappone dopo la seconda guerra mondiale, Ella Deloria, attivista sioux che preservò le tradizioni degli indiani delle Pianure e Zora Neale Hurston, una delle personalità del rinascimento di Harlem che divulgò i suoi studi in un romanzo, *I loro occhi guardavano Dio*, divenuto un classico. Altri accademici e ricercatori della medesima scuola, come Alfred Kroeber, Edward Sapir, Robert Lowie, Alexander Goldenweiser, Melville Jean Herskovits, fondarono alcuni fra i dipartimenti di antropologia più importanti del mondo. Insieme mapparono civiltà dal

¹ Recensione ricevuta in data 25/02/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: angelamaria.michelis@unito.it.

Sudamerica al Pacifico meridionale, dalle isole dei Caraibi alle strade di Manhattan. Il titolo stesso del libro di King è mutuato da uno scritto di Zora Neale Hurston, protagonista di ricerche etnografiche nei Caraibi.

È una storia appunto di scienza e di scienziate/i che studiarono, ricercarono e lottarono per dimostrare che, nonostante le differenze di colore della pelle, di genere, di abilità e di tradizioni, l'umanità è una sola e, tuttavia, l'immenso e composito vocabolario legato a proprietà, usanze e morale ne rivelava l'ampia variabilità all'interno delle società. Così le tradizioni che vennero considerate per secoli le migliori apparivano loro come una minima parte dei modi che gli esseri umani avevano elaborato per risolvere i problemi basilari o «invariabili» secondo Ruth Benedict e questo grazie al lavoro quotidiano che Boas faceva fare ai suoi studenti tra viaggi all'estero, esposizione nei musei, articoli tecnici su lingue e abitudini. Il libro di King li segue nelle loro interessanti e spesso avventurose giornate, fra studio ed esperienza sul campo e ne rende le passioni e le ragioni.

Non era una scuola scettica rispetto alla possibilità di scoprire la verità e la capacità di conoscere la realtà, anzi riteneva che il metodo scientifico che implica l'assunto che le conclusioni raggiunte siano vere solo fino a prova contraria, ovvero salvo falsificazione, fosse una delle conquiste più rilevanti della storia degli esseri umani. I suoi membri si resero conto che conoscere le società umane, il loro presente e il loro passato era ed è, tuttavia, una corsa contro l'oblio: occorre conoscere e conoscere prima che le culture e le tradizioni vengano dimenticate, rimosse o travisate. King osserva, inoltre, che a fronte di un mondo che diventando sempre più connesso, perdendo la ricchezza delle differenze delle risposte e delle soluzioni umane al problema del vivere, fermare l'oblio, approfondire la conoscenza, catalogare e ricordare diventa sempre più un lavoro necessario. Come la cura per una malattia mortale può trovarsi in una pianta ancora sconosciuta in un luogo remoto, così anche la soluzione dei problemi sociali può trovarsi nel modo in cui, in posti diversi, gli esseri umani hanno affrontato le sfide più comuni dell'esistere.

Sono i tempi in cui si sta affermando la figura dell'antropologo per indicare chi viaggiava, raccoglieva artefatti, studiava lingue sconosciute e andava in cerca di resti, facendo un lavoro pionieristico in regni inesplorati che portavano in modo stupefacente a ritroso nel tempo, a contatto con le origini dell'umanità. Quel gruppo di studiosi procedeva con mente laica e scevra da pregiudizi con il metodo del prof. Boas che lo aveva condotto, per primo negli Stati Uniti, a decostruire non solo l'idea di una gerarchia fra razze, ma l'idea della razza in sé. Questo avvenne in un periodo e in un contesto dove si teorizzava la supremazia intrinseca della civiltà occidentale negli Stati Uniti come in Europa, dove in Germania il razzismo di una nuova destra, sempre più violenta, consolidava le proprie basi culturali con conferenze sull'eugenetica e mostre sugli effetti negativi dell'incrocio razziale.

Quell'Europa, Boas, nato da una famiglia liberale ebrea, l'aveva lasciata alle spalle dopo aver studiato fisica, matematica e geografia e quest'ultima disciplina era stata la base per i successivi studi antropologici. Il libro si apre ponendo in evidenza proprio la passione per la ricerca sul campo e la scrittura scientifica del maestro, i

primi viaggi avventurosi verso l'Artico e l'isola di Baffin ma anche fra gli indiani nella Columbia Britannica e altri nativi della costa nord-occidentali. La docenza dal 1899 alla Columbia University e la collaborazione all'American Museum of Natural History, gli permisero di guidare quell'intera generazione di antropologi e antropologhe che andarono oltre l'evoluzionismo che aveva declinato in campo sociale un paradigma unilineare dell'evoluzione.

Essi approfondendo culture contigue e lontane elaborarono l'idea di una pluralità influenzata dalla complessità delle differenti interazioni dei fattori geografici e storici e si resero conto che ogni cultura è un'esperienza irripetibile nella propria interezza di forme e significati. Tale approccio venne definito "particolarismo storico" in quanto metteva in evidenza come le scienze umane leggono e studiano l'individuale irripetibile e relativo a contesti spazio-temporali, laddove le differenze per lo più non riducibili, se conosciute ed accolte, pongono di fronte ad un inevitabile relativismo culturale. Ciò portò a sostenere il pluralismo, il valore dell'empatia e della ricchezza culturale che nasce dall'incontro con l'altro. Le culture vengono riconosciute nelle loro varietà e interpretate come insiemi complessi e strutturati, composti dalla totalità delle reazioni delle attività fisiche e intellettuali degli individui e dei gruppi sociali, in rapporto all'ambiente naturale, ad altri gruppi, ai membri all'interno di un gruppo e dell'individuo con se stesso, interpretando la persona, appunto, come soggetto di attività e reazioni.

Questo "piccolo gruppo", come chiamava affettuosamente e con modestia Boas i suoi allievi non solo decostruì il concetto di razza, aprì le menti all'idea di relativismo culturale, ma anche all'idea che l'essere umano sia sostanzialmente un animale culturale, ovvero che sia vincolato da regole che egli stesso e il suo gruppo hanno creato, anche se spesso esse sono invisibili o date per scontate nelle società che strutturano. Nacque così la consapevolezza che le tradizioni a cui siamo più legati, siano solo un piccolo esempio delle modalità con cui gli esseri umani rispondono all'esigenze basilari della loro vita, come organizzare una società o segnare il passaggio dall'infanzia all'età adulta. Secondo King, in qualche modo, siamo tutti pezzi da museo: abbiamo i nostri totem e i nostri tabù, i nostri dei e i nostri demoni, possiamo però scegliere se venerarli o esorcizzarli e questa è la nostra precipuità.

Nella prefazione al libro di Margaret Mead, *L'adolescenza in Samoa*, Boas scrive «Cortesia, pudore, buone maniere, conformità a modelli etici sono universali, ma ciò che costituisce la cortesia, il pudore, le buone maniere e i modelli etici non è universale». Possiamo dire, scegliendo delle esemplificazioni simboliche, che essi contribuirono a diffondere l'idea che le norme della ragione e delle grammatiche dei linguaggi non siano state fissate per sempre in Grecia e che l'evoluzione dell'etica non sia stata portata a compimento in Inghilterra. Delle idee morali in realtà non c'è evoluzione, ciò che cambia sono, secondo Boas, le persone che crediamo debbano essere trattate come esseri umani a pieno titolo. Tali osservazioni-riflessioni, indirettamente, aiutarono la lotta delle donne contro l'ordine patriarcale, a considerare normale che una coppia gay si saluti con un bacio in un luogo pubblico e molto altro ancora.

King pone bene in evidenza come l'eredità di questa scuola antropologica, «situata nella preistoria dei terremoti sociali degli ultimi cento anni», è l'attitudine a pensare che il modo in cui definiamo l'intelligenza è il risultato di un processo sociale, così come il concetto di razza è una questione sociale e non biologica, come molte altre divisioni ritenute imprescindibili ma in realtà create dall'uomo, e che, invece, l'osservazione dei fenomeni, delle realtà di fatto ci porta ad ammettere che la mescolanza è lo stato naturale del mondo.

Marco Ventura, *Nelle mani di Dio. La super-religione nel mondo che verrà*, il Mulino, Bologna 2021, 190 pp.¹

Stefano Sicardi²

Il libro di Marco Ventura ci presenta un quadro del tutto diverso da quelli con i quali siamo abituati a confrontarci quando affrontiamo il tema del rapporto tra la religione e le religioni ed il mondo contemporaneo in una prospettiva comparata.

Non ci troviamo, come potremmo aspettarci, di fronte ad una trattazione in successione delle diverse religioni o tradizioni religiose nei loro rapporti con i grandi temi che, nel corso dei secoli si sono intrecciati, anche drammaticamente, con la dimensione della fede religiosa: l'economia, la giustizia sociale, le autorità secolari, ecc. Né, all'opposto, si muove da certe classiche categorie del pensiero politico e sociale, come la democrazia, il profitto, la giustizia sociale, ecc., per illustrare come le hanno intese le religioni o tradizioni religiose mondiali.

Nel libro di Ventura, che, presenta un'ampia parte dedicata al rapporto religioni-economia, ma all'interno di un quadro più generale, si percorre una strada innovativa, si propone uno schema del tutto diverso da quelli classici, uno schema a tutto campo, molto stimolante ma che ci obbliga ad uno sforzo di ricostruzione ed anche di immaginazione.

Si parte dalla metafora, come già annunciato dal titolo, delle “mani”, da sempre richiamate dall'umanità «per immaginare il potere degli dèi e per interagire con esso» (p. 9): essere insomma “nelle mani di Dio”, espressione comune alle diverse tradizioni religiose: le mani di Brahma, quelle del Buddha che le stende verso le sofferenze del mondo, del vescovo Desmond Tutu che vede la vittoria sull'apartheid incisa nel «palmo delle mani di Dio», solo per riprendere alcuni esempi dell'autore.

Da qui muove l'affermazione, da prendersi come un dato di fatto, che «il mondo contemporaneo dipende dalle religioni nelle loro molteplici espressioni e nei loro numerosi effetti» (p. 10): tanto l'universo dei “credenti”, quanto quello dei “non credenti”, nelle innumerevoli dimensioni dell'esperienza umana ne è da sempre condizionato, che lo si voglia o meno.

E ciò assume un significato assolutamente nuovo nel mondo interconnesso e globale della contemporaneità, con le sue rapidissime trasformazioni ed i grandi problemi, l'emergenza ambientale, lo sviluppo sostenibile, le grandi migrazioni, la trasformazione digitale, ecc., che si trova a fronteggiare.

¹ Recensione ricevuta in data 23/02/2022 e pubblicato in data 25/05/2022.

² E-mail: stefano.sicardi@alice.it professore emerito di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

È proprio la metafora delle mani, anzi delle «“tre mani” e cioè delle tre dimensioni fondamentali delle mani di Dio contemporanee», dove «ciascuna dimensione è costituita da una tensione fra opposti» (p. 10), che viene anzitutto presentata da Marco Ventura.

La metafora delle mani vuole inquadrare appunto «il triplice ruolo delle religioni nella costruzione del mondo contemporaneo». Ognuna di queste mani individua un ruolo attuale (e non solo attuale) delle religioni [Intervista a *Lecture.org*].

La prima è la «*mano armata*», «la mano delle religioni per la pace» [Intervista cit.] e non solo per la pace, costituita dall'impatto, dalle ricadute della religione sui conflitti contemporanei e sulla loro prevenzione e risoluzione. Ecco ci presenta già la tensione fra gli opposti di cui si è appena detto: «la religione è insieme il problema e la soluzione», guerra e/o pace in nome di Dio.

La seconda dimensione, «la mano delle religioni per lo sviluppo» [Intervista cit.], è quella più legata alla dimensione economica, che l'autore denomina «*la mano invisibile*», ma in un senso diverso dall'ottica liberista, perché riguarda «ogni impatto materiale della religione sul mondo». È quella dello «*sviluppo sostenibile*»; in questa dimensione «la religione condiziona l'economia e ne è a sua volta condizionata... si rivela fattore di povertà e di ricchezza» (pp. 10-11). Le connessioni tra religione/religioni ed economia sono, in questo quadro, affrontate con una molteplicità di approfondimenti ed intrecci anche imprevedibili.

La terza dimensione, quella della «*mano aperta*», «la mano delle religioni per il futuro» [Intervista cit.]), riguarda l'essere nelle mani di Dio quando le istituzioni religiose insieme a quelle secolari mondiali «programmano una religione per la pace e lo sviluppo, ma anche quando questi progetti sono frustrati dalla realtà religiosa e sociale», se si vuole, «dall'imprevedibilità di Dio» (p. 11).

A questo triplice «ruolo storico rispetto a pace, sviluppo e futuro, corrisponde... un triplice ruolo esistenziale delle religioni, rispetto ad identità, fede e pratica»: esse quindi *individuano*, in particolare in un contesto globale; *danno senso e relazione* con il prossimo e l'Oltreumano, *strutturano le nostre condotte*. Tre ruoli esistenziali che si possono intendere come risposte alle domande fondamentali sul «chi siamo (l'identità), in cosa crediamo (la fede) e come viviamo (la pratica)» [Intervista cit.], che s'intrecciano con i tre ruoli storici già considerati della costruzione della pace, dello sviluppo e del futuro.

Da quanto fin qui detto emerge che le religioni condizionano, secondo molteplici direzioni, nel profondo e da sempre l'esistenza del mondo: possono farlo in termini negativi (come in tanti casi è accaduto) di guerra, di mancato sviluppo e di incapacità a progettare costruttivamente un futuro di progresso dell'umanità; possono farlo però anche in termini positivi (come anche accade) nella prospettiva di pacificazione, sviluppo equilibrato, progettazione virtuosa, ma perché ciò avvenga l'autore ritiene che esse «devono superarsi», affinché «i credenti lavorino insieme per obiettivi più grandi di una singola fede» e si mettano «parimenti in discussione i confini tra religione e non-religione» (p. 11).

L'autore ritiene cioè che, nel mondo sempre più interconnesso e globale «si profila all'orizzonte una religione più grande, più potente e quindi più adatta alle sfide del nostro tempo. «Magari – afferma – cercheremo di ignorarla, oppure la sosterremo o la combatteremo. Comunque andrà, ci cambierà la vita, la super-religione» (p. 11).

Ma a cosa l'autore si vuole riferire? Egli afferma che nel nostro tempo «le tre mani del Dio contemporaneo – mano armata, mano invisibile e mano aperta – disegnano la traiettoria di una super-religione della quantità, più grande delle singole religioni che essa ingloba, e di una super-religione della qualità, più potente della potenza di una singola religione» (p. 35).

E ancora: «Sta cambiando profondamente un mondo che ha tre volte bisogno di una super-religione, per la pace, per lo sviluppo, per il futuro», le tre dimensioni delle mani di Dio prima ricordate; «per ognuno dei tre bisogni siamo nelle mani di Dio. Dalla mano armata dipendono la guerra e la pace, dalla mano invisibile la povertà e la ricchezza, e dalla mano aperta il programma e la realtà, o se si vuole la costruzione di azioni costruttive future, sempre più urgenti, per la vita del nostro pianeta» (p. 188).

Insomma il presente ed il futuro spingerebbero, per un approccio non distruttivo ma costruttivo ai problemi mondiali, non a sincretismi artificiali ma alla consapevolezza che, di fronte alle sfide dell'oggi, «nessuna Chiesa, nessuna religione, può rispondervi da sola» [frase di quarta di copertina del libro] e quindi a valorizzare le iniziative e le istanze di cooperazione tra le religioni. Tale cooperazione, per l'autore, «è volta a superare i limiti di ogni singola religione, giacché tale superamento è necessario per produrre il potere superiore di cui l'umanità ha bisogno per fronteggiare la super-sfida dello sviluppo sostenibile», quindi la «super-religione sarebbe il risultato di questo sforzo, di questo processo» [*Intervista cit.*], certo di grande importanza ma anche, verrebbe da dire, di grande difficoltà.

Veniamo proiettati in uno scenario ben diverso da quello a cui siamo abituati. Si tratta di affermazioni che possono consegnarci un effetto spiazzante rispetto a certi problemi considerati centrali nel nostro modo di rapportare le religioni alla dimensione secolare (si pensi ai temi della secolarizzazione e della laicità). Veniamo proiettati in uno scenario mondiale e con un respiro volutamente mondiale.

Uno scenario, corredato da una ricchissima, minuziosa ma anche brillante ed accattivante esposizione che qui non può essere riassunta, che indubbiamente sollecita riflessioni e stimola interrogativi.

Il sintetichissimo richiamo all'ossatura del volume non può quindi minimamente dar conto dell'ampiezza dei temi trattati nelle diverse dimensioni prima ricordate, in una trattazione ricchissima non solo di richiami alla letteratura specialistica, ma anche a fenomeni di costume e di vita quotidiana, così come a dati e notizie davvero preziose e spesso poco o per nulla note in relazione all'impatto delle religioni nel mondo attuale.