

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.