

Data di pubblicazione: 7 novembre 2023

VITTORIO TEOTONICO *

*La lotta alla corruzione come recupero dell'etica pubblica***

ABSTRACT: La corruzione non ha mai risparmiato alcun ordinamento concretizzandosi, sin dall'antichità, in condotte contrastanti con l'*idem sentire de re pubblica*, ovvero, in termini più attuali, con l'“etica pubblica”, vale a dire con quel variegato complesso di valori sociali tradotti in altrettanti principi costituzionali dalle odierne democrazie pluralistiche. L'etica pubblica, per la sua maggiore ampiezza sia nei contenuti che nei destinatari, si distingue da tutte le altre possibili etiche, individuali o di gruppo, particolari o specialistiche, compresa l'“etica istituzionale”. Infatti, mentre quest'ultima si esaurisce nelle norme che attengono al corretto comportamento degli affidatari di pubbliche funzioni, quell'altra, coinvolgendo tutti, attiene anche e soprattutto alle coscienze e alle

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro e Preside della Facoltà di Scienze economiche, politiche e sociali dell'Università Cattolica Nostra Signora del Buon Consiglio di Tirana.

** Lo scritto costituisce una versione rielaborata e corredata di note di una relazione tenuta al Convegno internazionale sul tema *Le misure di contrasto alla corruzione. Una prospettiva comparata e interdisciplinare*, svoltosi il 20 giugno 2023 presso l'Università Cattolica Nostra Signora del Buon Consiglio di Tirana, alla cui data lo scritto stesso è aggiornato.

condotte dei privati cittadini, ai modi in cui si relazionano tra di loro e con gli apparati di governo. Orbene, dato il carattere “plurioffensivo” della corruzione, capace di compromettere al contempo diversi capisaldi dell’etica pubblica, un’efficace lotta contro di essa andrebbe intesa come complessivo recupero della stessa etica, ossia impostata come una battaglia non settoriale, ma trasversale, che non escluda il contributo di nessuno e faccia leva, piuttosto che su particolari interessi economici, su più generali aspetti culturali.

ABSTRACT: *Corruption has never spared any system, materializing, since ancient times, in conduct contrasting with the idem sentire de republica, or, in more current terms, with “public ethics”, that is to say with that variegated complex of social values translated in as many constitutional principles from today’s pluralistic democracies. Public ethics, due to its greater breadth (both in content and in recipients), is distinguished from all other possible ethics, individual or collective, particular or specialist, including “institutional ethics”. In fact, while the latter is exhausted in the rules that concern the correct behavior of those entrusted with public functions, the other, involving everyone, also and above all concerns the consciences and conduct of private citizens, the ways in which they relate to each other and with the government apparatus. However, given the “multi-offensive” character of corruption, which is capable to compromise several cornerstones of public ethics at the same time, an effective fight against it must be understood as an overall recovery of ethics itself. In other words, it is not a sectorial but a transversal battle, which does not exclude anyone’s contribution and relies, rather than on particular economic interests, on more general cultural aspects.*

PAROLE CHIAVE: corruzione; Costituzione; etica pubblica; etica istituzionale

KEYWORDS: *corruption; Constitution; public ethics; institutional ethics*

SOMMARIO: 1. Alle origini della corruzione: brevi cenni introduttivi. – 2. Il significato dell’espressione “etica pubblica” (e di altre sostanzialmente equivalenti). – 3. L’incontenibilità dell’etica pubblica in un ambito meramente istituzionale. – 4. Lotta alla corruzione: approccio etico-trasversale *versus* logica mercantile-settoriale. – 5. I molteplici fronti di lotta.

1. Alle origini della corruzione: brevi cenni introduttivi

Il sostantivo “corruzione” deriva dal verbo latino *corrumpere*, cioè guastare, rovinare, alterare, rompere completamente, derivato, a sua volta, dall’unione del verbo *rumpere* con il prefisso *cum*, secondo alcuni, o il prefisso *cor*, secondo altri. Il primo, *cum*, darebbe l’idea sia dell’intensità dell’opera distruttiva o degenerativa che della compartecipazione ad essa. Invero, sul piano penale la corruzione viene inquadrata come delitto sia particolarmente subdolo e minaccioso per la tenuta dell’ordinamento giuridico¹, sia plurisoggettivo, quantomeno bilaterale, riguardando sempre

¹ La fattispecie corruttiva, a differenze di altre (si pensi alla truffa, al furto o alla rapina, che la vittima tende a denunciare nella speranza di recuperare i propri beni), è evidentemente subdola perché basata su un *pactum scleris* o «reato contratto» vantaggioso

un agente pubblico corrotto (*intranens*) e un soggetto privato corruttore (*extranens*) ai quali non di rado si affianca un'altra figura con funzione di intermediazione e di filtro, il c.d. “facilitatore” o “faccendiere”². Il secondo prefisso, *cor* (cuore), invece, riporterebbe all'idea di una crepa, di una rottura del cuore o afflizione dell'animo, di un forte turbamento o deterioramento sul piano morale o affettivo, tant'è che il termine corrotto, seppur poco usato in questo senso, indica anche il lamento funebre, il pianto per la morte di un congiunto o l'abito indossato per la triste occasione.

Sia come sia, ciò che qui più rileva è che la parola corruzione esprime

per tutte le parti coinvolte che, pertanto, non hanno alcun interesse a farlo emergere (così, ad es., R. CANTONE, *Il contrasto alla corruzione. Il modello italiano*, in <https://archivioldpc.dirittopenalenomo.org>, 2 ottobre 2018, 2); ed è assolutamente intollerabile da parte dello Stato laddove «dede gravemente il suo interesse alla fedeltà e onestà dei pubblici funzionari e [...] diffonde tra i cittadini la sfiducia nei pubblici poteri, intaccandone il prestigio oltreché – spesso – il retto funzionamento»: R. VENDITTI, voce *Corruzione (Delitti di)*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 753 s. Né, di contro, può sostenersi che siffatta problematica non si ponga per la “corruzione impropria”, quella, cioè, connessa ad un accordo, per quanto sempre criminale, relativo al compimento di un atto conforme ai doveri d'ufficio (e non contrario, come nella “corruzione propria”). Anche in tale caso (sempre meno raro, specie tra quegli imprenditori che così ritengono di assicurarsi protezione da ritardi o altri abusi da parte degli apparati burocratici), infatti, il pubblico agente, ricevendo la promessa o il pagamento o altra utilità da un soggetto privato, comunque abbandona la posizione di sostanziale estraneità nei confronti di quest'ultimo e si espone, di conseguenza, anche al rischio futuro di essere influenzato da interessi men che generali (G. VASSALLI, *Corruzione propria e corruzione impropria*, in *Giust. pen.*, n. 2, 1979, 327).

² ... il quale, oltre a favorire i fatti di corruzione, contribuisce non poco ad opacizzarli, prestandosi spesso ad agire come falso consulente per coprire con il compenso ricevuto in tale veste il versamento della tangente dal corruttore al corrotto: *amplius* A. SPENA, *Il «turpe mercato». Teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Milano, 2003, 43 ss.

etimologicamente e semanticamente una valenza antitetica a quella di integrità. Essa, pertanto, fin da tempi molto risalenti, pur venendo talvolta usata in modo più neutro per descrivere processi di degradazione di elementi naturali o artificiali, di solito è servita a dichiarare o sottintendere un severo giudizio circa comportamenti di persone o di gruppi assai riprovevoli sul piano etico-giuridico, come pure fortemente destabilizzanti su quello socio-economico.

Ebbene, già dalla nascita della *polis* greca la corruzione fu considerata un'aberrazione della democrazia, una specie di «sorella bastarda» della tassazione, distinta da essa per il carattere di scambio illegale nascosto e per la capacità di attecchire in maniera pervasiva nella società³. Successivamente, nella Roma sia repubblicana che imperiale, varie condotte corruttive (corruzione elettorale, corruzione giudiziale, estorsione, concussione, peculato, manipolazione di appalti, ecc.) furono tipizzate quali fattispecie criminose tra le più esecrabili e meritevoli di pene esemplari, talvolta persino capitali: esse, infatti, venivano reputate profondamente confliggenti con il complesso dei *mores maiorum* (i costumi tramandati di generazione in generazione), totalmente contrarie ad ogni altra possibile superiore manifestazione di diritto (sia esso divino o umano) e, in definitiva, gravemente distorsive del «buon andamento della comunità

³ Così V. VISCO COMANDINI, *Profili economici della corruzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, 2010, reperibile anche in www.astrid-online.it, 1. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a G. CUNIBERTI, *Doni e favori illeciti: percezione e codificazione del reato di corruzione in Atene antica*, in *Hormos. Ricerche di storia antica*, n. 6, 2014, 21 ss.

civile»⁴.

La corruzione ha poi continuato la sua azione, più o meno rovinosa, non risparmiando nessun ordinamento (neppure quello della Chiesa!)⁵, a mo' di pianta infestante che nasce e prospera ad ogni longitudine e latitudine, in qualsiasi tempo e clima⁶. E tutte le volte che da episodica è divenuta, o appariva in grado di divenire, sistemica⁷, è stata vista, almeno dalle menti

⁴ Da F. MERCOGLIANO, *Alle radici della corruzione*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, n. 9, 2020, 1 ss., si apprende che, mentre «nella fase arcaica della 'nazione latina' e quella repubblicana» successiva l'argine alla corruzione non fu la repressione, bensì un controllo sociale diffuso del potere che comportava per i corrotti la definitiva esclusione dall'esercizio del medesimo, nel periodo imperiale il fenomeno aumentò notevolmente finendo non solo per insinuarsi nelle vicende della Chiesa cattolica, ma per trasformare la prevenzione e il contrasto ad esso in un tema di aspra lotta politica, nonché di attenta riflessione e serrato confronto tra giuristi, filosofi, storici e altri studiosi ancora. Anche A.M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, 35, qualifica, tra l'altro, come «antico» il problema *de quo*, citando l'esempio della condanna di Verre, *ex* governatore della Sicilia, nel 70 a.C., ottenuta da Cicerone, «per reati di corruzione, concussione, manipolazione di appalti ecc.» (condanna che – ricorda sempre l'Autrice – contribuì non poco all'ascesa politica del grande oratore romano). Per questo ed altri risalenti casi di corruzione v., altresì, F. ARAGONA, *La corruzione nella storia. Il periodo greco e romano* (parte I), in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, n. 1/2017, 147 ss.

⁵ Basti solo accennare – come fa P. PIRAS, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico mortale*, in *Il dir. ec.*, n. 1, 2015, 39 – alla pratica della vendita delle indulgenze all'epoca di Papa Leone X, oppure ricordare – sulla scia di M. AINIS, *La burocrazia è la linfa della corruzione dilagante. È la legge in meno che può aiutarci a combattere il malaffare*, in *Corr. sera*, 15 marzo 2016 – i diversi processi di beatificazione truccati a cui in tempi più recenti Papa Francesco ha cercato di porre un freno.

⁶ Cfr. G. FERRARI, *Il senso dello Stato*, Milano, 1990, 83 s.

⁷ Anche a causa della sua caratteristica di scambio indebito occulto, non è agevole stabilire quale possa essere la soglia superata la quale la corruzione “nel” sistema si tramuta in corruzione “del” sistema. Meno arduo, forse, è comprendere che la questione non è solo “quantitativa”, cioè relativa al numero dei soggetti interessati, ma anche “qualitativa”, ossia riguardante la tipologia e la perniciosità di certi particolari intrecci di interessi e

più rette e avvedute, come motivo, oltre che di perversione morale e di malessere sociale, pure di caos politico, di disfunzione istituzionale e di stagnazione economica⁸: sono passati anni, secoli, millenni, ma è rimasta l'idea di fondo che il dilagare di questa piaga derivi dall'affievolimento della coscienza di appartenere ad un popolo unito e ad un destino condiviso, ossia dall'appannamento di quel senso del bene comune che proprio gli

malaffare tra classe politica, strutture burocratiche, criminalità organizzata, mondo dell'imprenditoria, delle professioni e, non ultimi, dei mezzi di comunicazione. Sembra, pertanto, che la corruzione sistemica si basi, tra l'altro, su una fitta e composita rete di strutture e rapporti *contra legem* che riescono a «guadagnare un certo consenso pubblico [...], indebolendo le istituzioni ufficiali», laddove inducono tutti i coinvolti a rimanervi, in quanto ricattabili, e quelli non ancora coinvolti ad entrarvi, per aver accesso a possibilità e risorse altrimenti precluse (S.R. MARTINI, *Corruzione e violenza sistemiche: riflettendo sul rapporto tra politica e diritto a partire da "Tangentopoli"*, in *www.revistas.ufg.br.*, 28 ottobre 2020, 6). In un sistema corrotto, allora, risulta talmente difficile o costoso «*throw the rascals out*» (cacciare i mascalzoni) che si finisce per marginalizzare le persone integre, creando così un meccanismo invertito sia di selezione dei governanti (A. VANNUCCI, *Democrazia corrotta, nazione infetta. Sui meccanismi distorsivi della politica democratica*, in *Etica pubblica*, n. 1, 2022, 89 ss., spec. 94 ss.) che di premialità per i governati. Inoltre, è sempre più presente la figura, tratteggiata in esordio, del facilitatore o faccendiere che, grazie alle proprie informazioni e conoscenze in ambito sia pubblico che privato, opera da selezionatore e intermediario tra soggetti disponibili al patto criminale, come pure funge da garante dell'osservanza dello stesso patto, rappresentando un elemento importante di stabilizzazione e «di continuità tra relazioni corrotte altrimenti troppo sporadiche» (M. POLO, *Italia: teoria e tecniche della corruzione di massa*, in *www.linkiesta.it*, 6 ottobre 2012). Per altre riflessioni sul punto M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, 1994; P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2008, 7 ss., 37 ss., 78 ss. e 114 ss.; F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione. Verso un modello di contrasto "integrato"*, Torino, 2012, 9 ss.; D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Bologna, 2021.

⁸ In quest'ottica, *ex aliis*, F. CAZZOLA, voce *Corruzione*, in *Enc. sc. soc.*, vol. II, Roma, 1992, 481 ss.

antichi Romani chiamavano l'*idem sentire de republica* e che si potrebbe grosso modo attualizzare con l'espressione "etica pubblica".

2. Il significato dell'espressione "etica pubblica" (e di altre sostanzialmente equivalenti)

Cerco ora di spiegare meglio il significato di tale espressione senza scomodare troppo la filosofia (o la sociologia o la psicologia) morale e usando una terminologia forse non del tutto corretta (per gli studiosi di tali discipline), ma – spero – almeno chiara (per chi cerchi di seguire il mio ragionamento).

Come lascia intendere la sua stessa aggettivazione, quella pubblica è un'etica largamente seguita, anzi tendenzialmente seguita da tutti⁹. Si tratta di un'etica generale, superiore, inclusiva, indicata da qualcuno quale «etica *maior* (o *summa*)»¹⁰ e da qualcun altro quale «meta-etica»¹¹, proprio a rimarcare come essa segni, ad ogni modo, una sorta di universale assiologico, o, se si preferisce, di minimo comun denominatore valoriale, che raggruppa, delimita e oltrepassa tutte altre possibili etiche, individuali

⁹ L'aggettivo pubblico, in latino *publicus*, risale al sostantivo *populus*, richiamando la qualità di ciò che appartiene a tutto il popolo, che è comune o noto a tutti, che è sentito da tutti o fatto per tutti e che, dunque, unisce, rafforza e pacifica.

¹⁰ A. RUGGERI, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana, nel pensiero e nell'opera di Temistocle Martines*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 30 maggio 2006, par. 1, nota 13.

¹¹ A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in www.forumcostituzionale.it, 9 maggio 2013, 3 s.

o di gruppo, particolari o specialistiche (si pensi all'etica cristiana, all'etica degli affari, a quella deontologica, a quella sportiva, alla bioetica, all'infoetica e via dicendo). Un'etica, dunque, saldamente impostata, per un verso, sulla precedenza assegnata alle finalità e alle esigenze dell'intera comunità, rispetto alle scelte e agli interessi riguardanti la sfera spirituale o privata e ogni restante ambito di esperienza minore o parziale¹², e, per altro verso, quanto mai necessaria in uno Stato, come quello occidentale odierno, che, persi i tratti di omogeneità o di classismo di un tempo, si mostra sempre più multi-etnico, multi-religioso e inter-culturale. Essa, pertanto, non è morale speculativa o elitaria, ma concreta e diffusa¹³: non si risolve in vagheggiamenti astratti di qualche spirito più colto e romantico su un futuribile mondo perfetto perché è fatta – deve essere fatta – di convincimenti radicati e comportamenti praticati nella comune cittadinanza i quali rappresentano le norme per garantire o, perlomeno, «promuovere la collaborazione e la solidarietà all'interno dell'organizzazione sociale»¹⁴ e, al contempo, la fonte di legittimazione e

¹² Cfr. D. SISTO, *Etica pubblica*, in www.eticapubblica.it, s.d.

¹³ Ricorrendo ancor una volta all'aiuto dell'analisi etimologica, giova rammentare che la parola "etica" e il sinonimo "morale" derivano, rispettivamente, dal greco *ethos* e dal latino *mos*, i quali in larga misura convergono sul piano semantico poiché entrambi esprimono, tra i diversi possibili significati, quelli di costume, tradizione, carattere, indole, maniera di pensare, di agire, di relazionarsi. L'etica, allora, sebbene termine più dotto e ampio (in quanto comprensivo anche del concetto di dottrina, di riflessione speculativa su tali significati), può assimilarsi alla morale laddove si riferisce comunque alla realtà umana e sociale, alle valenze pratiche e alle ragioni ideali che di norma spingono a tenere determinati comportamenti piuttosto che altri.

¹⁴ C. A. VIANO, voce *Etica*, in *Enc. sc. soc.*, vol. III, Roma, 1993, 638. Rileva R. CAMMARATA, *Dal pluralismo politico allo Stato plurale (ovvero della democrazia al tempo degli etno-*

di ispirazione del potere (nonché, conseguentemente, la misura essenziale della sua capacità di *problem solving*)¹⁵.

Da tutto ciò si possono già trarre almeno un paio di conseguenze di rilievo. L'una è che una vera e propria etica pubblica si genera e cresce perlopiù *ab imis*, dalla base sociale, non potendo sicuramente essere imposta da un sovrano assoluto, né da un partito unico, né da una casta religiosa o militare, né da una classe politicamente o economicamente o culturalmente dominante e neppure da un'assemblea democraticamente eletta. L'altra conseguenza è che questa forma di etica, proprio perché ampia, comprensiva e originata dal basso, concepisce l'uomo anziché come un lupo feroce ed egoista di origine hobbesiana (o anche solo una monade spirituale di stampo liebniziano), come un animale sociale di aristotelica memoria che, in quanto tale, si mostra, a parte che «razionale», anche «ragionevole», riesce, cioè, a tenere in conto, accanto ai propri, gli interessi altrui¹⁶.

nazionalismi populistici), in *Nuovi autoritarismi e democrazie*, n. 2, 2019, 40, che negli ordinamenti sovrani contemporanei, per mantenere l'unità e raggiungere il bene comune (pur nelle diverse visioni dello stesso), non basta la tolleranza, che è «semplice accettazione delle differenze, perché serve, a tacer d'altro, la cooperazione, che è «riconoscimento attivo del valore del diverso».

¹⁵ Per B. DI MARCO, *Etica pubblica e Costituzione*, in *www.unicost.eur*, 25 marzo 2019, l'etica pubblica riguarda specificamente le ragioni che animano e ispirano le scelte e le azioni sia dei cittadini che delle istituzioni nel loro rapportarsi reciprocamente nello spazio pubblico, in quell'ambito, cioè, dove sono sempre in gioco anche i bisogni e le aspirazioni degli altri, nonché, più in generale, gli interessi dell'intera comunità.

¹⁶ V. S. MAFFETTONI, *Etica pubblica e diritto. Cosa accade quando una società smarrisce i valori condivisi*, in <https://openluiss.it>, 8 ottobre 2020, il quale ricorda il caso delle mascherine il cui impiego generalizzato durante l'emergenza pandemica è derivato dalla necessità etico-giuridica di dare il giusto peso agli interessi di tutti.

L'etica pubblica viene definita come «un dispositivo composto da almeno quattro elementi»: innanzitutto, un complesso di criteri di massima che consentono di distinguere «il buono dal cattivo, il bene dal male e quindi il giusto dall'ingiusto»; inoltre, la credenza non solo della necessità morale ma anche dell'utilità pratica di tali criteri; poi, la loro interiorizzazione collettiva, ossia una larga adesione spontanea ad essi; infine, «un meccanismo sanzionatorio di tipo sociale e, in genere, anche di tipo giuridico» per la loro violazione¹⁷.

Ma da dove si ricavano, più in concreto, siffatti criteri?

La risposta, se non altro dal mio specifico punto di vista di giurista, non sembra eccessivamente complicata: essi si ricavano da quei valori sociali trasversali tradotti in principi, diritti, doveri e regole di convivenza fondamentali *in primis* dalle disposizioni costituzionali nazionali, *inde* – in un mondo sempre più piccolo e interconnesso – anche da alcune altre disposizioni di trattati internazionali e dichiarazioni universali più importanti. Così, per quanto si possa ritenere che «a monte» dell'etica pubblica vi siano precetti di natura essenzialmente filosofico-religiosa (quello del rispetto verso gli altri, ad esempio, accomuna il pensiero kantiano non solo alla fede cristiana, bensì anche a quelle musulmana, confuciana, buddista, come anche a moltissime correnti di pensiero atee), «a valle» della stessa si ritrovano sempre e comunque norme giuridiche. Il diritto, invero, secolarizza, positivizza, specifica l'etica e, soprattutto,

¹⁷ R. SEGATORI, *L'etica tra filosofia, storia e sociologia. Una panoramica dei classici*, in *Etica pubblica*, n. 1, 2021, 77.

obbliga a prendere sul serio quei valori comuni (a partire proprio dal sunnominato rispetto per gli altri), «quando la nostra volontà traballa»¹⁸. Ne riviene che l'etica (pubblica) e il diritto (costituzionale) appaiono sempre più interdipendenti: quella garantisce il carattere non arbitrario delle leggi e degli altri comandi delle autorità costituite; questo assicura meglio la traduzione pratica e l'osservanza media degli imperativi morali¹⁹. Il che – a ben guardare – pare, da un lato, palesare l'impossibilità o l'estrema difficoltà che i fondamenti etico-giuridici dell'ordinamento sovrano possano essere dettati dai pochi che sono al potere i quali, al massimo li scelgono, ma pur sempre nell'ambito di un patrimonio assiologico che «che si sviluppa e via via si modifica in un continuo dibattito dagli innumerevoli interventi che nasce un po' in tutta la vita sociale»; e risulta, dall'altro lato, avvalorare l'impressione che comportamenti «aberranti» (quali quelli costituenti casi concreti di corruzione) non minacciano l'esistenza dell'organizzazione statale purché vengano mantenuti quegli stessi «valori minimi di convivenza e

¹⁸ S. MAFFETONE, *op. cit.*

¹⁹ Per alcuni spunti in tal senso v. C.A. VIANO, *op. cit.*, 632, il quale contesta la tesi, piuttosto invalsa, specie nella prima metà del secolo scorso, della separazione tra etica e diritto e parla, invece, di mera distinzione tra di loro, distinzione comunque necessaria quantomeno «perché il diritto ha le proprie istituzioni e i propri ufficiali» (pp. 641 s.). L'A., quindi, rileva come giuristi, magistrati, avvocati, amministratori e persino cittadini comuni tendano oggi a passare da un campo all'altro nei processi argomentativi delle proprie decisioni, a considerare i principi giuridici, al pari di quelli morali, perlopiù inutilizzabili quali «assiomi di tipo logico matematico» ed anche a reputare tutti gli uomini titolari di diritti (e doveri) fondamentali che «non hanno bisogno di essere sanciti da una legislazione positiva, ma sui quali semmai si misurano e si valutano gli ordinamenti vigenti» (p. 642).

collaborazione sociale, per amor dei quali la si subisce e accetta (ed eventualmente la si serve)»²⁰.

Insomma, il concetto di etica pubblica implica un'idea di Stato e di società ampiamente condivisa che coerentemente, quantunque non linearmente, è capace di inverarsi e rinnovarsi nel tempo, sempre impregnando di sé «diritto oggettivo, cultura giuridica [ma non solo], coscienza civile e visioni politiche»²¹.

Da questa impostazione di massima non risultano distaccarsi, se non per la specifica terminologia adoperata, quegli autori che si occupano di «patriottismo costituzionale» o di «senso dello Stato». Per vero, che si voglia porre l'accento, come nel primo caso, sulla «lealtà ai principi

²⁰ S. BASILE, «*Valori superiori*», *principi costituzionali fondamentali ed esigenze primarie*, in *Giur. cost.*, n. 3, 1993, 2223 s. e 2251.

²¹ Così G. FERRARA, nel suo intervento al Convegno *Rigore costituzionale ed etica repubblicana* (Roma 26 maggio 2006), pubblicato in *Rass. parl.* n. 2, 2007, 507 ss. Questa dottrina, per l'esattezza, ricostruisce la nozione di etica repubblicana la quale, però, se si eccettua l'avversione per l'istituto monarchico che presuppone, pare grosso modo sovrapponibile a quella di etica pubblica. Infatti, la prima al pari della seconda è, innanzitutto, inconcepibile al di fuori di una forma di governo identificata «nella distribuzione del potere tra più istituzioni, oltre che nella legge come espressione della volontà popolare»; si basa, poi, su una concezione prescrittiva dei molteplici valori costituzionali, sulla loro accezione in parte mutevole siccome «storicamente determinata», nonché sulla loro imprescindibile funzione di «civilizzazione della convivenza umana»; e si caratterizza, infine, per il raggiungimento di un «compromesso», fortemente impattante sulla «complessiva realtà politica, sociale, culturale, economica», definito Stato sociale. Tale forma di Stato – prosegue Ferrara – rappresenta una sorta di «modello Europa, anche se con non poche contraddizioni e falsificazioni» (p. 514) tra cui – è appena il caso di precisare – la stessa diffusione del fenomeno della corruzione (alcune esemplificazioni di come quest'ultimo tenda a minare i capisaldi del *Welfare State* contemporaneo saranno rese *infra*, par. 3).

universalistici della libertà e della democrazia» incorporati nella Costituzione (e, per ciò stesso, sul riconoscimento della piena legittimità e dell'uguale dignità ai tanti modelli culturali e stili di vita presenti nella comunità governata)²², oppure, come nel secondo caso, sull'«osservanza delle regole democratiche, tanto scritte, quanto non scritte» e sull'adempimento dei doveri di fedeltà verso lo Stato (il che comporta anche l'«anteposizione, nella gestione della cosa pubblica, dell'interesse generale a quello particolare»)²³, le premesse da cui ciascuno di questi studiosi muove non cambiano: le tre formule utilizzate, «etica pubblica», «patriottismo costituzionale», «senso dello Stato», presuppongono tutte l'esistenza di un ordinamento articolato e pluralistico, fondato meno sulla forza che sul consenso e tanto sull'unità quanto sulla pluralità; nessuna di esse, quindi, ammette la possibilità giuridica che uno soltanto tra i tanti differenti soggetti operanti all'interno del medesimo ordinamento possa mettere completamente fuori gioco i restanti per ricostruire un potere accentrato e assoluto o anche solo oligarchico e nazionalistico, come quelli di altri tempi²⁴; e ognuna di esse, dunque, «assume una valenza sopra-

²² J. HABERMAS, *Patriottismo costituzionale: in generale e in particolare* (intervista con J. FERRY), in ID., *La rivoluzione in corso* (1990), a cura di M. PROTTI, Milano, 1990, 149 ss.

²³ G. FERRARI, *op. cit.*, *passim*, spec. 18.

²⁴ Il che – come opportunamente rimarca G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 357 – non impedisce affatto che ogni soggetto, singolo o collettivo, lotti per migliorare la propria posizione all'interno dell'ordinamento democratico-pluralistico; significa, piuttosto, che oggi «il conflitto, rispetto alla lotta della borghesia contro l'assolutismo regio o rispetto alla lotta di classe del passato, è depotenziato, non ha la stessa carica distruttiva del contesto generale in cui si svolge, riguarda non il quadro generale ma le posizioni all'interno di questo quadro».

culturale rispetto ai vari sotto-gruppi» operanti all'interno dello Stato, connotandosi quale «collante pubblico e tessuto connettivo», ossia quale legame piuttosto saldo e duraturo, a prescindere dalle tante differenze (politiche, socio-economiche, etnico-linguistiche, religiose e altre ancora) presenti nella comunità governata²⁵.

Prendendo spunto da un'accorta dottrina contemporanea, è possibile allora sostenere che parlare in termini di «etica pubblica» (o, più specificamente, repubblicana)²⁶, al pari di «patriottismo» costituzionale o di «senso dello Stato», significa, innanzitutto, concepire la nazione di appartenenza, *à la* Renan, come «plebiscito di tutti i giorni», cioè come persistente «coscienza morale» di una grande aggregazione umana, oltre che forte e unita, altresì libera e aperta²⁷: forte e unita in quanto capace, alla bisogna, di sacrificare l'interesse individuale a favore del bene comune; libera e aperta in quanto non schiava della sua razza, né della sua lingua, né della sua religione e neppure del suo territorio²⁸. E significa, altresì, in

²⁵ A. NONES, *Legami, con luci e ombre: patriottismo repubblicano, patriottismo costituzionale e Costituzione del patriottismo*, in *L'Ircocervo*, n. 2, 2010, 6 s.

²⁶ Il riferimento è ad A. BARBERA, *Intervento al Convegno Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit., 500 s.

²⁷ E. RENAN, *Che cos'è una Nazione* (1882), in ID., *Che cos'è una Nazione e altri saggi*, Introduzione di S. LANARO, tr. it. di G. DE PAOLA, Roma, 1993, 20 s.

²⁸ Ragionando *a contrario*, pertanto, bisognerebbe affermare – come fa A. SPADARO, *op. cit.*, *passim* e spec. 15 s. – che quando «l'etica costituzionale non è più pubblica» (ossia condivisa), la democrazia stessa finisce per corrompersi scivolando verso il populismo, il nazionalismo e il totalitarismo. E lo stesso dicasi con riferimento al concetto di patriottismo costituzionale che – lo sottolinea M. VIROLI, voce *Patria*, in *Enc. it.*, VII app., Roma, 2007, rinvenibile anche in *www.treccani.it* – solo se non ridotto ad «appartenenza ad una comunità etnoculturale che si autogoverna», potrebbe «funzionare in società pluralistiche» come quelle odierne e, vieppiù, «diventare il cuore di un patriottismo

base ad una nota dicotomia weberiana, non operare mai una scelta drastica tra «etica della convinzione» (o dell'intenzione, dei principi, dei fini ultimi, dei fini assoluti) ed «etica della responsabilità» (o del render conto, del rispondere degli effetti della propria condotta)²⁹. Detto diversamente: l'etica pubblica non può essere una questione esclusivamente di convinzione, di mero principio o di sole buone intenzioni, perché ciò porterebbe a fossilizzare i valori o a fare premio su alcuni di essi a discapito di altri, a perdere aderenza alla complessità della realtà sociale, a trascurare le conseguenze dell'azione che resterebbe sempre uguale e «indifferente alla diversità dei contesti spaziali e temporali in cui si inserisce»³⁰; né, per converso, può degenerare in eccesso di pragmatismo, in una sorta di ossessione per il risultato, perché ciò porterebbe ad inquadrare ogni decisione, ogni comportamento, individuale o di gruppo, nel cinico

europeo capace di contrastare il nazionalismo e il regionalismo xenofobo». Né cambia la prospettiva con riferimento al senso dello Stato che, lungi dal confondersi con la «ragion di Stato» o con il «fanatismo nazionalistico», non può mai tralignare ad «accettazione acritica ed incondizionata dello Stato» (G. FERRARI, *op. cit.*, 4 s. e 15 s.); esso, inoltre, deve conservarsi quale «senso della convivenza politica», vale a dire dell'adesione spontanea a valori essenziali per lo sviluppo dell'esperienza associata, che, come tale, «precede ed eccede quello dello Stato»: L. ORNAGHI, *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, in *Riv. clero it.*, n. 12, 1981, 1005.

²⁹ M. WEBER, *La politica come professione* (1919), in ID., *La scienza come professione. La politica come professione*, Introduzione di W. SCHLUCTER, tr. it. di F. TUCCARI, Torino, 2004, 102 ss.

³⁰ V. D. D'ANDREA, *Cent'anni dopo. Max Weber e la politica come professione e vocazione*, in *Cambio*, vol. 8, n. 16, 2018, 209, il quale ricorda come l'etica della convinzione ben può essere riassunta nella massima «*fiat iustitia, pereat mundus*» posto che, disinteressata com'è a cambiare l'esistente, si propone di mantenere «la congruenza tra comportamento e valore», a dare l'esempio, a rendere «*testimonianza* della capacità umana di agire in modo eticamente puro», senza alcun compromesso o cedimento.

schema consequenzialista machiavelliano del «*fine che giustifica i mezzi*», capace tanto di disinnescare la “carica morale” dei medesimi valori quanto di produrre effetti «inintenzionali, indesiderabili per il protagonista dell’azione»³¹. L’etica pubblica, invece, quale compresenza necessaria, sebbene non sempre agevole, di fedeltà alle proprie convinzioni e di assunzione di responsabilità collettive³², si mantiene equidistante dagli opposti estremi dell’assoluta intransigenza morale e del freddo giustificazionismo fattuale, garantendo, di conseguenza, un certo equilibrio tra «un’esigenza di realismo e il rifiuto di farsi risucchiare interamente dalla logica del mondo»³³.

³¹ Così M. BONOLIS, L. SABETTA, *Verso una congiunzione funzionale delle due “etiche” weberiane*, in *Quad. sociol.*, n. 81, 2019, 7 ss., rinvenibile pure in <http://journals.openedition.org>, i quali producono un apprezzabile sforzo concettuale teso a dimostrare la componibilità delle due categorie weberiane e basato proprio sull’inaccettabilità dei risultati a cui condurrebbe l’alternativa secca, la divisione netta tra le stesse.

³² Appunto perché convinzione e responsabilità «non costituiscono due poli assolutamente opposti, ma due elementi che si completano a vicenda», M. WEBER, *op. cit.*, 119, riteneva che la mediazione tra loro andasse sempre faticosamente ricercata e precariamente rinnovata da ciascun consociato ma soprattutto dall’«uomo autentico, quello che può avere la “vocazione per la politica”».

³³ D. D’ANDREA, *op. cit.*, 212. Pur senza fare riferimento al pensiero del grande sociologo tedesco, si muove all’interno della medesima ottica conciliante anche G. PELLEGRINO, *Etica pubblica. Una piccola introduzione*, Roma, 2015. L’A., invero, dopo aver più volte ribadito che l’etica pubblica si percorre, solitamente, come una strada mediana tra moralismo e realismo (*passim*, ma spec. pp. 11 ss., 28 ss., 56 e 105 ss.), sottolinea come talvolta occorra propendere per le ragioni di quest’ultimo, a patto, però, che non si dimentichino mai le ragioni contrarie e che si esprima sempre il rinascimento per non averle potute seguire (pp. 120 ss.).

3. L'incontenibilità dell'etica pubblica in un ambito meramente istituzionale

Da tutto quanto sinora esposto si ricava che l'uso dell'espressione etica pubblica, così come delle altre surricordate e sostanzialmente equivalenti, sottintende l'esistenza di diversi principi e interessi costituzionalmente rilevanti, d'ordine tanto sostantivo quanto organizzativo, ritenuti, se non altro nelle cc.dd. democrazie avanzate d'Occidente, tendenzialmente universali e conseguentemente irretrattabili³⁴. Senza alcuna pretesa di esaustività, provo a ricordarne alcuni sui quali credo che nessuno di noi abbia qualcosa da obiettare proprio perché tutti noi, a prescindere dalle differenze che ci contraddistinguono, li sentiamo come parte fondamentale del nostro bagaglio spirituale ed esperienziale: libertà, sicurezza, uguaglianza formale e sostanziale, solidarietà economica, politica e sociale, rispetto e promozione della dignità umana e dei diritti inviolabili, tutela delle minoranze, laicità dello Stato, ripudio della guerra e della violenza, partecipazione popolare, periodicità delle elezioni, indipendenza della magistratura, separazione dei poteri in senso sia orizzontale che verticale ed altri ancora.

³⁴ Secondo F. VIOLA, *Il senso dell'etica*, in *Orientamenti soc.*, n. 3, 1994, 36, parlare in termini di etica pubblica significa porre «questioni che devono essere rese visibili ed udibili a tutti in quanto interessano tutti, e interessano gli uomini in quanto tali e non già in quanto appartenenti ad uno Stato o a un gruppo particolare».

Siffatti ideali etico-giuridici, nella loro complessa convivenza, possibile tramite una continua e talvolta delicata opera di bilanciamento³⁵, danno vita e anima ad un «sistema aperto» ad una vasta pluralità di forze, irradiandosi in ogni angolo del «politico» e del «sociale», depotenziando conflitti e ricomponendo fratture mediante un «equilibrio dinamico»³⁶. L'etica pubblica, allora, in quanto concepibile come «diversità dialogante in contrasto con una diversità escludente»³⁷, in quanto equiparabile ad un «diritto naturale minimo» e «a contenuto [parzialmente] variabile»³⁸, mal si presta ad essere relegata in una dimensione squisitamente istituzionale, non può, cioè, esaurirsi nel tema dell'integrità dei soggetti affidatari di pubbliche funzioni e del loro specifico ruolo in seno all'istituzione di riferimento. Essa, invece, rinvia ad una trattazione ben più generale e articolata, di natura principalmente socio-culturale, che, coinvolgendo tutti, attiene anche e soprattutto alle coscienze e alle condotte dei privati

³⁵ Sul punto, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, mi sia concesso rinviare al mio *La nuova dimensione "giuridica" dei processi economico-sociali. Brevi note su Costituzionalismo (moderno), Costituzione (del '48) e costituzionalisti (d'oggi)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017, 1 ss.

³⁶ G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 358 s.

³⁷ F. VIOLA, *op. cit.*, 38.

³⁸ Ricavo tale equiparazione dalla lettura di S. CASTIGNONE, *Introduzione alla filosofia del diritto*, Roma-Bari, 2009, 42 s e 54 s., la quale sostiene, per un verso, che il «diritto naturale minimo» è quello che «al giudizio di legalità» dei precetti normativi affianca «il giudizio morale» circa la condivisibilità o meno dei fini che questi intendono realizzare, in termini di libertà, uguaglianza, equità, ecc.; e precisa, per l'altro, che il «diritto naturale a contenuto variabile» si fonda su valori che si specificano e si evolvono, senza stravolgersi, a seconda dallo sviluppo della coscienza sociale e delle relazioni umane: un diritto, insomma, che «incorpora in sé elementi di storicità pur nel rispetto della struttura ontologica dell'uomo».

cittadini, ai modi in cui si relazionano tra di loro e con gli apparati di governo anche (c.d. «etica della cittadinanza»)³⁹.

Eppure, stando ad una definizione corrente, specie tra gli studiosi di diritto amministrativo, l'etica pubblica consisterebbe nell'«insieme dei principi e delle norme di comportamento corretto in seno all'amministrazione pubblica»⁴⁰. A mio avviso, tale definizione delinea, piuttosto, solo una parte dell'etica pubblica, vale a dire, per l'appunto, l'«etica delle istituzioni»⁴¹ (definita altresì «etica della pubblica amministrazione»⁴², ovvero «dei funzionari pubblici»⁴³, o, ancora, «etica nel lavoro pubblico»⁴⁴

³⁹ G. TORTA, *La pubblica amministrazione e l'etica delle istituzioni pubbliche*, in *Ordines*, n. 1, 2022, 422 s., ritiene che, rispetto all'«etica delle istituzioni pubbliche», l'etica pubblica segni un campo di indagine più ampio ricomprendendo anche «l'etica della cittadinanza».

⁴⁰ V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *op. cit.*, reperibile anche in *www.astrid-online*, 2. In senso adesivo C. BUZZACCHI, *Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte di un'etica pubblica*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 22 maggio 2013, 20, e P. PIRAS, *op. cit.*, 37. Come emerge già dal titolo del suo saggio, non molto diversa è l'impostazione di 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. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009, 147 ss. V. anche F. PATRONI GRIFFI, *Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2015, 4, secondo cui l'etica pubblica è da intendersi come «regola di comportamento di chi lavora per la collettività».

⁴¹ Sul più specifico tema v., *ex alius*, G. TORTA, *op. cit.*, e F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni: un lessico*, Roma, 2021.

⁴² In questi termini, ad es., L. SACCONI (a cura di), *Etica della pubblica amministrazione. Un esame internazionale secondo la teoria della scelta collettiva*, Guerini e Associati, Milano, 1998.

⁴³ Cfr. F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *op. cit.*

⁴⁴ F. GIORGILLI, *Etica e virtù nel lavoro pubblico. Il comportamento lavorativo nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2020.

o «nel servizio pubblico»⁴⁵). Tra la prima e la seconda (nelle sue varianti lessicali appena ricordate) sembra intercorrere un rapporto di *genus a species*: l'una, come detto, si desume dalla Costituzione *tout court* (e non solo) e riguarda, al contempo, l'intera comunità governata e il complessivo apparato governante (di cui l'amministrazione è unicamente un terminale); l'altra (o le altre) è (sono) il precipitato, la sintesi esclusivamente o prevalentemente della c.d. «Costituzione amministrativa»⁴⁶, ossia delle poche previsioni riferibili precipuamente all'organizzarsi e all'agire delle strutture burocratiche e dei suoi agenti (previsioni che, peraltro, in Albania sono estremamente ridotte, non essendo stati formalmente costituzionalizzati, come invece in Italia, i principi di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione)⁴⁷.

⁴⁵ *Contra* V. CERULLI IRELLI, *op. loc. cit.*, secondo cui «l'etica nel servizio pubblico» sarebbe solo un'altra possibile dizione per esprimere il concetto di etica pubblica.

⁴⁶ Sulla Costituzione amministrativa, per tutti, v. U. ALLEGRETTI, *Amministrazione Pubblica e Costituzione*, Padova, 1996, 8. Più di recente, A.M. NICO, *op. cit.*, 38, ha ricordato che la formula viene generalmente utilizzata per indicare quell'insieme di disposizioni di cui agli artt. 28 (responsabilità penale, civile e amministrativa dei funzionari e dipendenti pubblici per gli atti illegittimi compiuti), 54, c. 2 (dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore), 97 (principi di equilibrio di bilancio, di legalità, del buon andamento, dell'imparzialità della p.a., nonché del concorso pubblico per accedere ai suoi ruoli) e 98 Cost. (ulteriore dovere di servire esclusivamente la Nazione), che indicano in via generale i criteri dell'agire non solo della pubblica amministrazione, intesa come Stato-apparato, bensì anche del singolo cittadino affidatario di funzioni pubbliche.

⁴⁷ *Amplius* in argomento E. CUKANI, *A mali estremi, estremi rimedi: maladministration e misure anti-corruzione in Albania*, in *DPCE online*, n. 1, 2019, 323 ss., spec. 327 s., la quale, dopo aver premesso che nella Repubblica albanese tali principi sono fissati in modo esplicito solo in fonti subcostituzionali (quali il codice di procedura amministrativa e altre leggi specifiche), precisa che l'unico articolo (117) della Carta fondamentale che tratta direttamente della pubblica amministrazione si limita a stabilire la funzione al servizio e

Ritengo che un'efficace lotta alla corruzione non possa prescindere dalla considerazione della maggiore estensione, e sul piano oggettivo (quello dei contenuti) e sul piano soggettivo (quello dei destinatari), del concetto di etica pubblica. Non dubito affatto che amministratori ispirati all'etica istituzionale siano costituzionalmente più sensibili, culturalmente più attrezzati, professionalmente più competenti e, come tali, meno influenzabili dall'esterno, meno soggetti, cioè, tanto alla c.d. "cattura" da parte degli amministrati quanto alla pressione della politica. Né, pertanto, sottovaluto minimamente l'importanza di insistere su quel vincolo qualificato, «di particolare devozione verso lo Stato», su di essi gravante⁴⁸ che impone loro responsabilità e doveri, nonché limiti alle libertà, ulteriori o più stringenti rispetto a quelli riguardanti i cittadini comuni e i lavoratori privati⁴⁹. Dico solo che ciò non basta perché la soluzione deve essere adeguata alla grandezza e alla complessità del problema.

Secondo una felice metafora, la corruzione funge da «termometro» che misura il grado di malattia del corpo sociale, una malattia che quanto più è

del popolo degli impiegati nella medesima amministrazione (c. 1), la regola tendenziale del concorso pubblico per l'assunzione di questi ultimi (c. 2) e la necessità che il loro statuto giuridico, compresa la garanzia di permanenza in carica, debba essere disciplinato per legge (c. 3).

⁴⁸ G. LOMBARDI, voce *Fedeltà (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, 174.

⁴⁹ A funzionari e impiegati pubblici vengono dunque richieste maggiori prestazioni in termini di «capacità», «onestà», «autocontrollo» e «correttezza», sia in servizio che fuori servizio (R. CAVALLO PERIN, *op. cit.*, *passim* e in part. 150 ss.) e, per taluni aspetti, finanche dopo il collocamento a riposo (G. SIRIANNI, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *op. cit.*, 4.

grave ed estesa tanto più riesce a contagiare le istituzioni pubbliche⁵⁰. Il che vuol dire, usando un'altra metafora, che l'amministrazione, come la politica, è una sorta di specchio, più o meno fedele, della cittadinanza. E, quindi, continuare da parte di quest'ultima a lamentarsi degli imbrogli, delle ruberie e delle malversazioni di partiti, burocrazie e altri organismi o soggetti pubblici è, richiamando una nota parabola riportata dall'evangelista Luca, come vedere la pagliuzza nell'occhio altrui e non accorgersi della trave nel proprio⁵¹. A parte la fin troppo ovvia considerazione che, perlomeno in ottica penale, non esistono (pubblici impiegati) corrotti senza (cittadini privati) corruttori, si possono registrare tante forme di corruzione, almeno nell'accezione più ampia del termine, che escludono (o perlomeno non implicano necessariamente) un coinvolgimento di una parte pubblica e, nondimeno, restano giuridicamente sanzionabili o, se non altro, moralmente deprecabili: si pensi, a parte lo specifico delitto di corruzione tra privati⁵², alla pubblicazione di *fake news*, al *doping* nello sport, ai mercati dell'amore⁵³, ai cartelli industriali e commerciali, all'*insider trading*, all'assunzione di

⁵⁰ A. RUGGERI, *Costituzione, lotta alla corruzione, "buon governo"*, in *Consulta online*, n. 3, 2019, 520 s.

⁵¹ Ivi, 522. Ad avviso di A. VANNUCCI, *op. cit.*, 97, proprio perché semplicistica e fuorviante, la contrapposizione tra «élite corrotte» e «popolo incontaminato» di solito diviene il «propellente per l'ascesa di leader populistici abili nel capitalizzare il malcontento in consenso». Analogamente S. MAFFETTONI, *op. cit.*, ritiene una dialettica populistica quella del «"noi" (gente comune) buoni e "loro" (i politici) cattivi».

⁵² Su cui, per tutti, v. G. MINNITI, *Il nuovo delitto di corruzione tra privati*, in *Immobili & proprietà*, n. 3, 2018, 151 ss.

⁵³ Così S.R. MARTINI, *op. loc. cit.*

eccessivi rischi d'impresa⁵⁴, al lavoro nero, all'economia sommersa, all'evasione, o anche solo all'elusione, fiscale⁵⁵. Qualcuno giunge persino a ritenere, non senza una punta di provocatoria esagerazione, che quando i soggetti privati compiano alcune di tali azioni illegali/immorali assumano una configurazione assimilabile a quella del funzionario pubblico infedele⁵⁶.

Ma vi è di più. La corruzione, mentre sullo specifico piano penale, come ho sottolineato sin dall'inizio e poc'anzi ribadito, viene classificata quale reato "plurisoggettivo", sul più generale piano costituzionale assume il carattere di fenomeno anche "plurioffensivo", vale a dire in grado di violare molteplici valori fondamentali, ben oltre il limitato contenuto della Costituzione amministrativa e, quindi, dell'etica istituzionale⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. F. BENATTI, *Etica, impresa, contratto e mercato. L'esperienza dei codici etici*, Bologna, 2014, 20.

⁵⁵ La corruzione sembra, perlomeno in alcuni casi, legarsi a filo doppio con l'evasione fiscale, creando una sorta di circolo vizioso: mentre la mancata o parziale denuncia di determinati redditi rende possibile la formazione di provviste occulte che i corruttori possono destinare al pagamento di tangenti o di altre prestazioni illecite, le ricchezze indebitamente e segretamente accumulate da parte dei corrotti rappresentano un (ulteriore) ostacolo alla realizzazione delle previsioni costituzionali in merito alla progressività dell'imposizione tributaria e del concorso di ciascuno alle spese pubbliche secondo la propria capacità contributiva. Alcuni cenni in tal senso in G. SPANGHER, *Il "contrasto" alla corruzione nell'orizzonte della politica criminale*, in *Percorsi cost.*, n. 1/2, 2012, 45, e M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2019, 21.

⁵⁶ A. BIXIO, *Le origini sociali della corruzione*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, 2017, 32.

⁵⁷ M. GALDI, *op. cit.*, 18 ss., sintetizza questa plurioffensività della corruzione nella sua capacità di alterare la forma repubblicana (da intendersi anche come forma di Stato e non solo di governo) e di compromettere in part. il valore della dignità umana (quale presupposto dei diritti fondamentali).

Provo a dare qualche riferimento più concreto.

La corruzione, in primo luogo, quale fonte di pastoie, disservizi, ritardi burocratici⁵⁸, come pure di rapporti diseguali «tra patrono e cliente», trasforma i cittadini in sudditi⁵⁹ e degrada i loro diritti, da pretese legittime e concretamente azionabili, a meri «favori, chiesti e ricevuti in cambio di qualche banconota»⁶⁰. Essa, poi, nella misura in cui favorisce amministratori e amministrati disonesti, a discapito di quelli onesti, e magari anche più capaci, pregiudica, da un lato, l'imparzialità della pubblica amministrazione e il corretto esercizio delle pari opportunità⁶¹ e impedisce, dall'altro, la piena affermazione del merito⁶² e l'adeguato progresso materiale e spirituale della società mediante l'apporto fornito da ciascuno

⁵⁸ Come rilevano G. CORRADO, L. PAGANETTO, *Corruzione, efficienza del sistema produttivo e crescita economia*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *op. cit.*, 845, i funzionari pubblici corrotti tendono, tra l'altro, a causare ritardi e a creare problemi burocratico-normativi nella fornitura di beni e servizi per indurre cittadini e imprese a pagare per velocizzare o sbloccare le relative pratiche.

⁵⁹ F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, 3.

⁶⁰ M. AINIS, *op. cit.*

⁶¹ Evidenzia siffatte ricadute tanto sulla Costituzione amministrativa quanto sulla parte fondamentale della stessa Carta fondamentale, ad es., A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in www.forumcostituzionale.it, 29 marzo, 2016, par. 2. Anche S. CASSESE, «Maladministration» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, 246 s., annovera, tra gli altri effetti negativi, la distorsione dell'interesse pubblico a vantaggio di quello privato e la frustrazione dell'aspettativa dei cittadini ad essere trattati alla pari dai pubblici poteri.

⁶² Come rimarca R. CANTONE, *Il contrasto alla corruzione. Il modello italiano*, in <https://archiviodpc.dirittopenaleuono.org>, 2 ottobre 2018, 3, «in una società corrotta le relazioni interpersonali valgono più del merito, quindi molti “cervelli”, soltanto per il fatto di non disporre delle conoscenze “giuste”, saranno indotti ad andare all'estero, provocando così un depauperamento di *know-how* ed intellettuale».

secondo le proprie possibilità⁶³. Inoltre, in quanto incide negativamente su qualità, costi, tempi di realizzazione di beni, servizi e opere pubbliche⁶⁴, nonché sulle possibilità di accesso ad essi, mortifica le esigenze e finanche la dignità di consumatori e fruitori, specie dei più svantaggiati⁶⁵, e, al contempo, compromette, oltre che il buon andamento della pubblica amministrazione, pure l'equilibrio complessivo dei bilanci dello Stato e degli altri enti territoriali⁶⁶. Ancora, siccome altera la distribuzione del reddito tra cittadini e falsa le regole della sana competizione tra operatori del mercato (e non solo)⁶⁷, aumenta le rendite di posizione, appesantisce

⁶³ In quest'ottica, risultante dall'inscindibile legame esistente tra principio democratico e principio lavorista, risulta muoversi G. TORTA, *op. cit.*, spec. 415 s., 422 e 428, sottolineando come tutti i rapporti di lavoro, ma preminentemente quelli di carattere pubblico, impongono non solo obblighi (nei confronti del datore di lavoro) ma anche doveri (nei confronti dell'intera collettività).

⁶⁴ Cfr. anche G. FIDONE, *Lotta alla corruzione e perseguimento dell'efficienza*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3, 2016, 755, il quale, mentre ammette pianamente la possibilità di inefficienza senza corruzione (dovuta, magari, a inadeguata regolazione, cattiva organizzazione amministrativa o mera incapacità dei funzionari pubblici), ritiene assai più difficile affermare che possa aversi corruzione che non generi inefficienza.

⁶⁵ Particolarmente odiose sono le conseguenze nel settore della sanità pubblica atteso che, «con gli sprechi e sperperi che comporta, la corruzione causa un livello inferiore di cure per i pazienti, penalizzando soprattutto i più poveri, che non possono ricorrere a quella privata»: R. CANTONE, *loc. ult. cit.*

⁶⁶ In tal senso, *ex aliis*, v. R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, in <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org>, 22 febbraio 2013, 2 s. e 12.

⁶⁷ Si pensi, a tacer d'altro, alla competizione elettorale che, soprattutto a livello comunale, dove vi è spesso una personale conoscenza tra candidati ed elettori, viene spesso snaturata da espressioni di voto ispirate non a ragioni politico-ideali, ma a logiche corruttive e clientelari che creano un grave *vulnus* anche al principio costituzionale della libertà e segretezza del voto: G. TARTAGLIA POLCINI, *Corruzione elettorale: il voto torni ad essere libero e segreto*, in www.leurispes.it, 5 ottobre 2020.

le condizioni dei non abbienti, alimenta l'economia sommersa, deprime l'iniziativa imprenditoriale, frena l'innovazione e la ricerca, scoraggia gli investimenti e i trasferimenti di risorse (materiali ed umane) dall'estero⁶⁸. In ultimo, sebbene l'elencazione potrebbe continuare, laddove accresce (o comunque non riduce) il debito pubblico e la pressione fiscale, penalizza ancora una volta gli onesti, peggiora la loro disaffezione verso le istituzioni democratiche del Paese⁶⁹, intacca la competitività economica e la credibilità politica di quest'ultimo di cui, perciò, indebolisce altresì – per usare un anglicismo oggi in voga – l'*international standing*.

⁶⁸ In combinazione con simili esiti perversi S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche di lotta alla corruzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 16, 2010, 1, pone la crescita di attività criminali, come il traffico di droga e il riciclaggio, l'acuirsi di conflitti socio-politici che minacciano la sicurezza regionale e globale. Per approfondimenti sulle gravi ripercussioni economiche derivanti dalla diffusione dei fenomeni corruttivi si rinvia, in part., a G. CORRADO, L. PAGANETTO, *op. cit.*, 839 ss., e all'ulteriore letteratura ivi riportata.

⁶⁹ «Oltre a scavare voragini nei bilanci pubblici, la corruzione genera dunque un *deficit di democrazia*, contraddicendone i principi fondativi e disallineando gli esiti dei processi decisionali da quelli previsti da norme e valori collettivi»: A. VANNUCCI, *op. cit.*, 105. V. anche A. PERTICI, *L'etica pubblica e la riforma sempre in-attesa del conflitto di interessi*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2016, 7 e 41, per il quale la corruzione, «dovendo avvantaggiare qualcuno sulla base di parametri non oggettivi, impedisce (presumibilmente) di ottenere un trattamento migliore al minor costo e quindi finisce per rappresentare un onere anche molto gravoso, incidendo negativamente sull'economia, frenando la crescita e aumentando il debito pubblico», nonché abbassando il livello di fiducia, oltre che degli investitori nel mercato, anche dei cittadini nelle istituzioni politiche. Merita di essere segnalato che nel 2009, l'allora procuratore generale della Corte dei conti italiana, Furio Pasqualucci, nella sua relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'anno precedente, ebbe modo di definire la corruzione «una vera e propria tassa immorale e occulta pagata con i soldi prelevati dalla tasche dei cittadini»: *Memoria del Procuratore generale presso la Corte dei conti in sede di giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2008* (Udienza del 25 giugno 2009), in *www.corteconti*, 17 giugno 2009, 237.

Per tale via, v'è da credere che quanto più si estenda e si aggravi il male della corruzione tanto più si indebolisca e si alteri quella sorta di «DNA etico» che contrassegna il c.d. Stato costituzionale di diritto e che si struttura sul generale adempimento dei doveri inderogabili da parte di tutti i consociati (a prescindere se amministratori pubblici o cittadini privati) non meno che sull'effettiva garanzia dei loro diritti fondamentali⁷⁰. Da qui può meglio spiegarsi, allora, il perché la lotta alla corruzione vada letta principalmente come recupero dell'etica pubblica e non solo istituzionale: proprio perché essa esige interventi su più fronti e senza escludere il contributo di nessuno.

4. La lotta alla corruzione: approccio etico-trasversale versus logica mercantilistico-settoriale

Si è incisivamente affermato che la corruzione va contrastata su più piani secondo un preciso ordine di priorità che assegna al meccanismo penale-repressivo la funzione di *extrema ratio*, attribuisce allo strumentario amministrativo-preventivo un'importanza intermedia e riserva il primo posto alla promozione nei cittadini di «una cultura della legalità e dell'etica» in mancanza della quale le azioni negli altri due ambiti «hanno, se non

⁷⁰ In quest'ordine di idee A.M. NICO, *Trasparenza, informatica e prevenzione della corruzione*, in *Passaggi cost.*, n. 1, 2021, 29, e L. LONGHI, *Giusto processo telematico e anticorruzione*, ivi, 67, da cui è tratta l'espressione virgolettata.

minori, forse addirittura scarse possibilità di successo»⁷¹.

Non tutti, però, ragionano in questi termini. C'è chi, invero, afferma che combattere il mercimonio della funzione pubblica, e, più in generale, la deviazione dell'attività amministrativa dai suoi fini tipici, partendo da astratte categorie morali, significa «perseguire una vera e propria utopia: imporre, per legge, l'onestà nella P.A.»⁷². La stessa dottrina precisa, poi, che la repressione penale, i controlli amministrativi e specialmente la «rieducazione sociale» siano rimedi largamente inadeguati, quando non anche controproducenti, dal momento che tendono non solo a peggiorare, piuttosto che a migliorare, l'efficienza degli uffici pubblici, «producendo ulteriore burocrazia di cui farebbero a meno anzitutto gli stessi burocrati», ma pure a porre questi ultimi sotto ricatto, esponendoli maggiormente «al rischio di denuncia e al sospetto di corruzione»⁷³. E, pertanto, rifacendosi ad alcuni studi condotti oltre l'Atlantico, che capovolgono la tradizionale impostazione europea sul tema, propone di «agire più sul piano degli interessi individuali (emotivamente percepibili in modo immediato) che su

⁷¹ V. G. SPANGHER, *op. cit.*, 41 e 43 s. Sulla priorità della prevenzione amministrativa (basata su controlli, trasparenza, liberalizzazione, semplificazione procedimentale, deontologia e formazione professionale) rispetto alla repressione penale (spesso vanificata dall'istituto della prescrizione e da altre difficoltà ad applicare le pene detentive previste) B.G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*, in *Percorsi cost.*, n. 1/2, 2012, 15 ss., evidenzia come il rimedio giurisdizionale sia concepito per accertare singole responsabilità, non per combattere grandi fenomeni di illegalità, per punire i rei, non per cercare i reati, per fare indagini (a seguito di denunce), non per svolgere inchieste (sulle origini del problema).

⁷² Cfr. A.L. TARASCO, *La corruzione vinta dall'egoismo: dalla logica degli adempimenti alla responsabilità verso i risultati*, in *Passaggi cost.*, n. 1, 2021, 83 ss.

⁷³ Ivi, 86 ss. e 93.

quello dell'etica pubblica (che costituisce un'astrazione intellettuale non coglibile dalla maggioranza»), esorta, cioè, a responsabilizzare gli agenti pubblici e poi anche i cittadini comuni verso i risultati da conseguire utilizzando essenzialmente la leva economica. La tesi, in buona sostanza, è che, senza obblighi, controlli, divieti e sanzioni particolari, bensì con premi, aiuti e incentivi diffusi, si rende (economicamente e non moralmente) «desiderabile perseguire la legalità»: si tratta della cc.dd. «teoria del “*nudge*”», ossia del «pungolo» o della «spinta gentile»⁷⁴.

Sebbene presenti innegabili elementi di verità (l'eccesso di burocratizzazione come fonte di ulteriore corruzione; la sostanziale vanificazione delle misure anti-corruzione se applicate in modo perlopiù formalistico; la mancanza di coraggio del legislatore italiano nel completare alcuni processi di riforma, come quello di privatizzazione), questa «logica mercantilistica»⁷⁵, che si pretenderebbe di introdurre nel funzionamento della pubblica amministrazione e, più ampiamente, nella vita associata, specie se portata alle sue estreme conseguenze, desta non poche perplessità.

V'è da rilevare, in primo luogo, che, se è vero che la legge è incapace di assicurare in automatico l'onestà di funzionari e impiegati pubblici, è parimenti vero che essa può, anzi deve, sempre punire la loro disonestà, e punirla più o meno severamente a seconda dell'importanza dei valori e degli interessi individuali o collettivi da essa vulnerati o anche solo

⁷⁴ Ivi, 97 ss.

⁷⁵ L'espressione è proprio della dottrina in commento: ivi, 103.

minacciati⁷⁶. Come didascalicamente illustra un'accredita letteratura giusfilosofica, reprimere i comportamenti considerati socialmente pericolosi – e, come poco prima detto, la corruzione lo è sotto svariati e preoccupanti profili – rappresenta, accanto a quelle di allocare beni e servizi e di organizzare i poteri pubblici, una funzione caratterizzante e tuttora irrinunciabile del diritto⁷⁷: la possibilità che qualche soggetto, a prescindere da pungoli, spinte gentili, premi e incentivi, scelga di comportarsi non correttamente decidendo di violare la legge e l'etica pubblica, «è ineliminabile e non può essere tollerata dall'ordinamento»⁷⁸. Altro è, pertanto, considerare – stando alle risultanze delle analisi statistiche e degli studi scientifici sullo specifico argomento – che le sanzioni penali, così come le sanzioni amministrative⁷⁹, ma anche quelle

⁷⁶ Il giudice delle leggi italiano ha più volte ribadito la necessità, derivante dall'ossequio al principio di uguaglianza, che «a fatti di diverso disvalore corrispondano diverse reazioni sanzionatorie»: v. la pronuncia della Corte cost. n. 112 del 2019, punto 8.12. del *Considerato in diritto* e ulteriore giurisprudenza ivi riportata.

⁷⁷ Così S. CASTIGNONE, *op. cit.*, 35, sulle orme di G. TARELLO, *Organizzazione giuridica e società moderna*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1986, 21 s.

⁷⁸ G. TORTA, *op. cit.*, 438. Del resto, come opportunamente evidenzia G. SPANGHER, *op. cit.*, 48, una percezione da parte dei consociati di inefficacia di controlli e sanzioni, per non dire di impunità, può – se protratta nel tempo – contribuire non poco a «pregiudicare la fiducia nelle istituzioni con grave rischio dei percorsi democratici».

⁷⁹ In argomento A. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, par. 3, ritiene utilmente praticabile la via della depenalizzazione di reati minori proprio per perseguire più incisivamente quelli di maggiore allarme sociale, qual è, per l'appunto, la corruzione. E non manca di sottolineare, altresì, come la sanzione amministrativa, almeno in alcuni casi, potrebbe essere un deterrente migliore di quella penale, anche alla luce del regime di prescrizione che caratterizza quest'ultima. In quest'ordine di idee G.F. FERRARI, *Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni*, in *DPCE online*, n. 1, 2019, 171, evidenzia

civili e disciplinari⁸⁰, di per sé, non siano sufficienti nel contrastare efficacemente corruzione e malamministrazione⁸¹; ben altro è ritenere che le medesime sanzioni siano perlopiù inutili o addirittura dannose allo scopo⁸².

Bisogna aggiungere, in secondo luogo, che concentrare ogni sforzo in direzione della stabile integrazione «dell'interesse privato nella gestione delle risorse pubbliche», in molti casi, rischia di divenire un vero e proprio controsenso, un rimedio peggiore del male⁸³, in grado, a ben guardare, di

come la forza di dissuasione della responsabilità contabile sia forse superiore a quella della responsabilità penale, per via sia della «quasi-imprescrittibilità» che la connota, sia della possibilità, ampiamente sfruttata, di utilizzare nel processo per danno erariale le risultanze probatorie del processo per reato di corruzione, a prescindere dall'esito di quest'ultimo.

⁸⁰ Per R. CAVALLO PERIN, *op. cit.*, 155 ss., non solo l'azione disciplinare, trovando diretto fondamento in Costituzione, può attivarsi anche in assenza di previsioni legislative e contrattuali, ma tiene spesso luogo all'azione civile incapace di assicurare facilmente il risarcimento del danno procurato dal pubblico dipendente. Parla invece di sostanziale ineffettività della responsabilità disciplinare, G.M. RACCA, *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *op. cit.*, 261 ss., dovuta alla difficoltà, all'incapacità e forse anche al rifiuto dei dirigenti pubblici di svolgere efficacemente il ruolo dei datori di lavoro come quello dei privati.

⁸¹ Deludenti, se non anche sconcertanti, sono i dati rivenienti da diverse statistiche ufficiali e ricordati in part. da G. FIDONE, *Il contrasto alla corruzione in Italia: l'obiettivo dell'integrità nel sistema valoriale di riferimento*, in *DPCE online*, n. 1, 2019, 366, secondo cui essi «mostrano l'insufficienza di una lotta alla corruzione fondata esclusivamente sulla sua repressione».

⁸² Alquanto significativo in tal senso è che – lo rileva proprio l'A. di cui alla nota precedente – in Italia, subito dopo l'inizio delle vicende giudiziarie di “Mani pulite” originiate dai fatti di “Tangentopoli”, si è registrato un drastico abbattimento dei costi per la realizzazione dei lavori pubblici (ivi, 361, nota 7).

⁸³ Si pensi proprio ad alcuni esempi che lo stesso A.L. TARASCO, *op. cit.*, 86, riporta ad altro fine (quello di contestare l'affidabilità di alcune statistiche sulla diffusione della

favorire, invece che contenere, quella pericolosa tendenza già in atto a legalizzare taluni fenomeni corruttivi da parte del decisore politico sotto l'influenza di potenti *lobby* e *corporation* internazionali⁸⁴. L'elevazione a sistema della commistione tra bene comune e tornaconto personale dell'amministratore pubblico finirebbe così per ridurre la figura di quest'ultimo a quella di *homo oeconomicus*, privo di slancio morale e mosso dal puro calcolo utilitaristico, che agirebbe non molto diversamente da un affarista o uno speculatore senza molti scrupoli: una figura deteriore, buia, finanche inquietante e – cosa più importante – del tutto distonica rispetto a quella, disegnata dalle norme costituzionali, del fedele servitore della Nazione, fattivamente partecipe allo sviluppo e alla prosperità della società, privo di ogni forma di privilegio, anzi, gravato di ulteriori responsabilità rispetto agli altri lavoratori e, pur sempre, avulso «da ogni forma di partigianeria nell'assolvimento dei propri compiti»⁸⁵.

Né si può dimenticare, in terzo luogo, che puntare sull'onestà e sulla

corruzione, giacché basate esclusivamente sulle rilevazioni nel campo degli appalti pubblici) e che riguardano i concorsi pubblici, gli incarichi dirigenziali o di consulenza. Specie in simili ambiti, infatti, si sente forte l'esigenza di garantire, anziché la cointeressenza di funzionari o impiegati pubblici, la loro sottrazione a qualsiasi forma di condizionamento di parte.

⁸⁴ Sul punto, A. VANNUCCI, *op. cit.*, 105, rileva come, soprattutto mediante «ingenti finanziamenti alle campagne elettorali», si riesca a «piegare nelle scelte pubbliche la stessa definizione degli interessi collettivi perseguiti al vantaggio dei corruttori». Egli, quindi, conclude la propria riflessione sostenendo che questa pratica della «corruzione legalizzata», per sua natura sfuggente ai meccanismi di controllo istituzionali e alle sanzioni giuridiche, «rappresenta una tra le più insidiose minacce contemporanee all'*integrità* non soltanto degli individui, ma delle stesse istituzioni democratiche».

⁸⁵ R. CAVALLO PERIN, *op. cit.*, 155.

correttezza dei comportamenti nella pubblica amministrazione e, in più in generale, sull'etica pubblica, lungi dal ridursi ad un velleitario obiettivo di politica legislativa, resta a tutt'oggi un'imprescindibile esigenza giuridico-costituzionale atteso che la stessa etica – l'ho già ribadito più volte – rappresenta la proiezione, sebbene talvolta un po' sfocata alla vista di qualcuno, di un complesso di principi e obiettivi primari già presenti, almeno *in nuce*, nella coscienza popolare. Invero, come qualcuno opportunamente segnala, un regime democratico-pluralistico, diverso tanto da quello oligarchico-borghese ottocentesco (in cui l'etica pubblica era considerata solo una condizione di sistema, meramente presupposta o immanente), quanto da quello organicistico-autoritario di parte del secolo scorso (che, abbattuta ogni barriera tra privato e pubblico, si proclamava esso stesso come «Stato etico»), «non può né disinteressarsi, né imporre una etica pubblica, ma deve tuttavia promuoverla», incoraggiarla, sostenerla, facendola emergere come insieme di valori essenziali, al contempo sociali e costituzionali, ricollegandola alla responsabilità personale di ciascuno e, dunque, «conferendo ad essa la forma, variamente atteggiata, del dovere civico»⁸⁶. Invece, come da altri non si omette di precisare, la «*nudge regulation*», specie se intesa quale misura anti-corruttiva di carattere generale e prevalente su tutte le altre, sembra pericolosamente in grado, ad un tempo, di reintrodurre la vecchia «impostazione paternalistica libertaria» (funzionale, in realtà, alla preservazione del

⁸⁶ G. SIRIANNI, *op. cit.*, 1. Sul carattere non più solo repressivo ma anche «promozionale» dell'ordinamento del *Welfare State* v. *funditus* N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 3, 1969, 1313 ss.

predominio socioeconomico di pochi) e di superare quel confine, che pure oggi dovrebbe essere divenuto invalicabile, «tra incoraggiamento e manipolazione delle coscienze» (con il serio rischio di avvantaggiare la cultura e l'interesse dei titolari del potere)⁸⁷.

Piuttosto che in una logica mercantilistico-settoriale, allora, la lotta alla corruzione andrebbe efficacemente condotta, secondo un approccio etico-trasversale. Del resto, quegli studiosi che si occupano di corruzione e che vengono definiti «moralisti» dai loro «avversari scientifici», non risultano poi così «sprovvoluti» e monotematici come questi ultimi vorrebbero far credere: essi, di norma, lungi dal ridurla alla sola «natura umana», individuano l'origine del fenomeno in una complessa serie di fattori di tipo sociale, politico, istituzionale ed economico su ciascuno dei quali, quindi, ritengono necessario intervenire⁸⁸.

Chiaramente resta sempre, al centro o perlomeno sullo sfondo delle loro riflessioni, la lotta alla corruzione quale battaglia bensì su larga scala ma pur sempre di carattere prevalentemente culturale. In quest'ottica, gli

⁸⁷ ... i quali, a furia di «calcolate spinte gentili», potrebbero giungere a promuovere la loro «visione dell'etica-valoriale perpetrando una sorta di imperialismo morale» (G. TORTA, *op. cit.*, 441).

⁸⁸ F. CAZZOLA, *op. cit.*, 484 ss., individua alcuni di tali fattori: il grado di attaccamento popolare al regime e ai suoi valori; le tradizioni culturali e i legami di parentela (che possono imporre comportamenti ed obblighi contrari alle regole ufficiali); il tipo di sistema politico e i relativi processi decisionali (compresi la sua velocità, i modelli di accesso o di esclusione); la qualità delle leggi anticorruzione e la loro effettiva applicazione; i caratteri del sistema economico (tra cui il livello e l'ampiezza del settore pubblico); il livello di assuefazione sociale al fenomeno, quello di efficienza della burocrazia e quello di autonomia e di intraprendenza della magistratura; le modalità e l'ampiezza dei trasferimenti di ricchezze (beni, servizi e altro), dai cittadini al potere e da questo a quelli.

obiettivi fondamentali da perseguire sono, da un lato, quello di portare sempre più in alto «i “costi morali” dell’illegalità, anche assicurando che quest’ultima sia percepita come fenomeno riprovevole e che coloro i quali violano le leggi meritano discredito sociale»⁸⁹; e, dall’altro, quello di rendere sempre meno gradite e tollerabili, per il sentire collettivo prima ancora che per l’ordinamento positivo, tutti quei casi di cattiva amministrazione e di disfunzione istituzionale che rientrano nella nozione più ampia di corruzione e che vanno dal conflitto di interessi al nepotismo, all’assenteismo, agli sprechi di risorse, «ai ritardi nell’espletamento delle pratiche», alle resistenze al cambiamento e alla tecnologia, agli eccessi di formalismo, «fino alle stesse modalità di trattare le persone senza il dovuto rispetto e la necessaria gentilezza»⁹⁰. Proprio perché tali condotte non sempre riescono a trovare una adeguata risposta nel diritto penale o in altre sanzioni giuridiche, a maggior ragione contro di esse va eretto anzitutto un argine di carattere etico-culturale.

5. I molteplici fronti di lotta

Se si concorda con l’idea che il comune senso della morale – l’etica pubblica, per l’appunto – si compone non solo di virtù naturali (ad

⁸⁹ Così G. SPANGHER, *op. cit.*, 43.

⁹⁰ Tra i tanti che propendono per un’accezione larga di corruzione, oltre l’ambito strettamente penalistico, S. CASSESE, *op. cit.*, 243; MATTARELLA, *op. cit.*, 15; V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 3, da cui sono tratte le espressioni virgolettate nel testo.

esempio: la gratitudine verso i genitori e la solidarietà verso gli amici), ma anche di virtù artificiali (come la benevolenza verso gli altri, il senso di giustizia, il rispetto della legge) che, invece, sono perlopiù le risultanti di processi di apprendimento e basate su criteri di necessità o utilità sociale⁹¹, la lotta alla corruzione non può che interpretarsi come uno sforzo congiunto che richiede quanti più apporti possibili, a partire da quelli delle «formazioni sociali primigenie», cioè delle famiglie e delle comunità religiose (apporti ancor più necessari a fronte della oramai risalente crisi di rappresentatività e di risultati di sindacati e partiti)⁹² e, quindi, di tutto il variegato mondo, pubblico e privato, dell'istruzione, dalle scuole primarie alle università (e ciò anche sulla considerazione che i governi più corrotti e populistici investono mediamente meno denaro e meno tempo in tale settore)⁹³.

Se, inoltre, la stessa etica pubblica ha quale testo di riferimento principale la Carta fondamentale dello Stato, diviene del tutto consequenziale, se non anche ovvio, che ciascun consociato, già nella c.d. età evolutiva, sia

⁹¹ L'idea risale a D. HUME, *Ricerche sui principi della morale* (1751), in ID., *Saggi e trattati morali letterari politici ed economici*, a cura di M. DAL PRÀ, E. RONCHETTI, Utet, Torino, 1974, 875 ss., e più di recente è stata ripresa da R. SEGATORI, *op.cit.*, 87.

⁹² A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 525.

⁹³ Così, *ex multis*, A. SPADARO, *op. cit.*, 19. In quest'ottica, in Italia, nonostante le ataviche carenze nel settore dell'istruzione, sono comunque state salutate con favore sia la reintroduzione nelle scuole, ad opera della legge n. 92/2019, della materia "educazione civica" (M. GALDI, *op. cit.*, 28), sia il deciso incremento, dovuto alla legge n. 190/2012, di corsi di insegnamento universitari di vario livello sui temi dell'etica, della legalità e del rispetto dei codici di comportamento, al di là dell'attività della formazione interna dei pubblici dipendenti sugli stessi argomenti (A. PERTICI, *op. cit.*, 5, nota 12).

destinatario di «un’opera capillare ed insistita di formazione costituzionalmente orientata»⁹⁴. Anche al di fuori dei tradizionali schemi e luoghi accademici, la Costituzione innanzitutto va «raccontata ai ragazzi» per far loro comprendere che una democrazia pluralista è senz’altro desiderabile perché riconosce uguaglianza, libertà e dignità alle persone; perché promuove la solidarietà e la pacifica e costruttiva convivenza; perché risolve i problemi sia individuali che comuni mediante regole procedurali e strumenti di partecipazione quanto più inclusivi possibile. Ma ai medesimi ragazzi neppure va sottaciuto che essa è altresì «faticosa» perché costringe ad essere cittadini, ad informarsi, a cercare di capire; perché impone di convincere e di decidere mediante il dialogo continuo e il confronto reciproco⁹⁵; perché – si può aggiungere – spinge a mettersi nei panni dell’altro e – per ciò che più rileva ai nostri fini – a privilegiare l’interesse generale in caso di contrasto con i propri interessi particolari. Di certo sarebbe auspicabile che alla rigenerazione morale del tessuto socio-economico, al risveglio della cultura della legalità e della responsabilità, a parte che nelle fasce più giovani, pure nelle istituzioni pubbliche e nell’intera cittadinanza, contribuissero fattivamente tutti gli

⁹⁴ A. RUGGERI, *op. loc. ult. cit.* V. anche B. DI MARCO, *op. cit.*, secondo cui tutte le istituzioni di tipo pedagogico hanno il compito di «irradiare e trasmettere il modello di etica pubblica declinato dalla Costituzione, la ricchezza del suo contenuto promozionale e culturale, la linfa del bene comune, armonizzata dalla diffusione delle virtù civili che necessariamente lo percorre e lo anima».

⁹⁵ F. BILANCIA, *La Costituzione raccontata ai ragazzi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2006, in part. 7 e 9.

altri corpi sociali intermedi⁹⁶, compresi gli stessi sindacati e partiti, i quali, almeno in teoria, delineano altrettanti «contesti di apprendimento non formale»⁹⁷, segnano, cioè, almeno potenzialmente, due tra i più rilevanti ambiti di conoscenza ed esperienza *post* ed *extra* scolastica e/o universitaria, grazie a cui non solo si può meglio strutturare mentalmente e integrare socialmente la persona umana, ma si compie e si manifesta la c.d. «democrazia decentrata o pluralista» dello Stato occidentale contemporaneo⁹⁸. A condizione, però, che entrambi mettano definitivamente alle spalle le varie stagioni di scandali e fallimenti: serve che i sindacati, specie nel pubblico impiego, tornino a configurarsi, in linea con il dettato costituzionale, come «grandi aggregazioni di solidarietà di

⁹⁶ Per R. GAROFOLI, *op. cit.*, 12, il contrasto alla corruzione passa per percorsi formativi sui temi del rispetto delle regole e dell'etica che coinvolgano non solo scuole e università, ma anche le «istituzioni della società civile da sempre meritoriamente impegnato su questo decisivo fronte», comprese «le associazioni imprenditoriali».

⁹⁷ Si tratta di attività che si svolge al di fuori delle principali strutture ufficiali d'istruzione e di formazione e a cui contribuiscono anche altre organizzazioni del lavoro e movimenti di opinione, gruppi sportivi, associazioni giovanili e di volontariato, enti che erogano corsi di educazione artistica, musicale, ecc., i quali dovrebbero cospirare tutti verso l'obiettivo, promosso anche dalle istituzioni sovranazionali, di agevolare l'istruzione e la formazione permanente dei cittadini (*lifelong and lifewide learning*): L. GALLIANI, *Contesti formale, non formale e informale di apprendimento*, in *www.unicas*, 2012, 1.

⁹⁸ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, 238 ss. Per A. BIXIO, *op. cit.*, 33 s., la riemersione di organizzazioni sociali tradizionali (grandi famiglie, clan, etnie, comunità religiose e simili) può essere letta in due opposti sensi: o, in senso positivo, come forma di risposta alle carenze, alle contraddizioni, alle ingiustizie dei sistemi legali e, in alcuni casi, persino alla violazione di tradizioni culturali da parte di soggetti dominanti; o, in senso negativo, come manifestazione di altrettante reti criminali, con proprie regole di funzionamento e propri sistemi penali, che interferiscono pesantemente nella gestione del potere politico-economico.

classe», abbandonando l'innaturale ruolo di supporto al ceto dirigente, spesso svolto, per avere in cambio «mano libera» nella determinazione di carriere, incarichi e nomine⁹⁹; e serve pure che i partiti, ad ogni livello territoriale, trasmettendo analoghi segnali di respiscenza etico-giuridica, sfuggano sempre di più ai condizionamenti da parte di interessi immeritevoli di ascolto o addirittura di tipo criminale¹⁰⁰ e, di contro, presentino alleanze, progetti, idee e candidati decenti, in cui gli elettori «possano riconoscere le proprie aspirazioni e i propri interessi»¹⁰¹.

Ebbene, l'educazione civica, i corsi di etica, la formazione costituzionalmente orientata, le campagne di sensibilizzazione e gli aggiornamenti professionali su integrità, trasparenza, deontologia, misure anticorruptive e codici di comportamento, unitamente ad ogni altra iniziativa culturale circa tali argomenti, paiono strumenti senz'altro utili,

⁹⁹ A questa particolare forma di corruzione riguardante le scelte sul personale accenna G. MELIS, *La lunga storia della corruzione italiana*, in *www.eticapa.it*, 25 febbraio 2017.

¹⁰⁰ A. BIXIO, *op. cit.*, 36, intravede nei partiti d'oggi altri aspetti critici che solo apparentemente rendono l'idea di una maggiore democrazia, ma che in realtà possono celare processi o produrre effetti corruttivi. Egli si riferisce, in part., alla formazione di partiti strutturati «sull'autocrazia del leader», nonché all'utilizzo da parte loro delle c.d. «primarie in contesti sociali basati sul trasformismo, sulla contrattazione della partecipazione, sull'intervento di organizzazioni di gestione del consenso di origine criminale».

¹⁰¹ A. CAZZULLO, *Nostalgie senza futuro*, in *Corr. sera*, 3 febbraio 2022. Ancora meglio sarebbe se gli stessi partiti non solo ridessero piena voce gli elettori, specie dove questa risulta assai affievolita a causa di sistemi elettorali dai meccanismi contorti, quando non anche incostituzionali (qual è quello delle liste bloccate, senza voto di preferenza), ma altresì prevedessero forme di rotazione nella presentazione delle candidature (evitando, così il rischio di favorire rendite di posizione personali e sclerotizzazioni nelle istituzioni rappresentative).

anzi indispensabili e, tuttavia, non sufficienti a portare vittoriosamente avanti la lotta alla corruzione: c'è bisogno anche e soprattutto di buoni esempi. Attingendo alla proverbiale – e mai banale – saggezza di Seneca v'è da ricordare che, ancora oggi, «*longum iter per praecepta, breve et efficax per exempla*». Comportamenti virtuosi (o perlomeno *secundum* e non *contra legem*) da parte degli esponenti delle più importanti istituzioni della società civile e politica possono aiutare non poco a potenziare la percezione del disvalore del fenomeno corruttivo in cittadini, lavoratori e imprese, ovverosia contribuire in modo decisivo a far maturare una generale consapevolezza di come la diffusione di tale fenomeno possa incidere pesantemente su molteplici aspetti della vita quotidiana e su quella delle generazioni avvenire¹⁰², così inducendo, teoricamente, tutti, o, più realisticamente, quanti più possibile, a reagire, ad adottare le giuste contromisure, ad impegnarsi affinché le cose vadano diversamente. Interiorizzare e praticare l'etica pubblica/costituzionale vuol dire, pertanto, imparare e abituarsi, oltre che ad anteporre il bene comune all'interesse di parte (come oramai dovrebbe essere chiaro), anche a preferire un operoso «ottimismo della volontà» ad un paralizzante «pessimismo dell'intelligenza»¹⁰³; vuol dire, altresì, rendersi conto del

¹⁰² Insiste molto sulla capacità della corruzione sistemica di pregiudicare il presente e, soprattutto, di rendere incerto e complicato il futuro, S.R. MARTINI, *op. cit.*, *passim* e spec. 10 s.

¹⁰³ Il motto veniva spesso usato da Antonio Gramsci: v., ad es., il suo *Discorso agli anarchici*, in *L'Ordine nuovo. Rassegna settimanale di cultura socialista*, anno I, n. 43, 3-10 aprile, 1920, 340, ove, peraltro, se ne puntualizzava la paternità risalente a Romain Rolland (scrittore e drammaturgo francese insignito del premio Nobel per la letteratura nel 1915).

rischio che una corruzione senza adeguati freni possa cronicizzare quei gravi mali collettivi rappresentati dalla paura, dal conformismo, dall'assuefazione e dalla rassegnazione; e vuol dire, per converso, non solo saper resistere meglio agli allettamenti di corrotti, faccendieri e trafficanti di influenze illecite, ma anche ritrovare il coraggio per denunciarne le azioni criminose, recuperare la forza di protestare contro istituzioni irresponsabili, opache e inefficienti, riacquisire, in ultima analisi, la motivazione per essere più presenti, attivi ed esigenti anche in campo sociale, economico e specialmente politico¹⁰⁴.

A fortiori, allora, diviene imprescindibile passare dalla vecchia *politique politicienne* ad una nuova politica, senza altre qualificazioni, solo con la P maiuscola, in quanto basata su una diversa visione programmatica, preliminarmente condivisa dalla cittadinanza, dotata di un respiro molto più lungo di quello sinora mostrato, non schiacciata sul contingente, né, tantomeno, limitata alla prevalente difesa di interessi precostituiti¹⁰⁵. Una politica, inoltre, capace di comprendere come la corruzione possa facilmente annidarsi nello stesso sistema istituzionale in cui essa agisce,

¹⁰⁴ Cfr. M. MARIA, *La corruzione, una malattia al cuore del sistema democratico*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *op. cit.*, 145 ss., la quale indugia sulla propensione di coloro che possiedono un maggiore livello di valori etico-democratici a partecipare attivamente alla vita associata, a protestare per gli scandali di corruzione, a lottare per istituzioni sane e trasparenti, a «mettere in discussione lo *status quo* influenzando le decisioni di soggetti appartenenti al settore politico o economico».

¹⁰⁵ Secondo A. VANNUCCI, *op. cit.*, 91, la combinazione tra elettori ben informati e candidati non compromessi aumenta le possibilità di «affrontare questioni di interesse generale, individuare, aggregare e integrare bisogni e domande collettive, trasmetterle in sede politica, promuovere l'adozione di provvedimenti volti a darvi risposta».

nelle stesse regole che essa produce: non di rado, burocrati e privati poco retti, per far prevalere il proprio interesse personale su quello collettivo, non hanno neppure «bisogno di violare la legge, perché la legge di per sé è corrotta»¹⁰⁶.

Questo punto merita forse qualche puntualizzazione.

La legge viene reputata una delle principali fonti di corruzione non solo perché – come prima accennato – talvolta persegue, al posto dell’interesse pubblico, quello di una minoranza sociale, perlopiù economicamente dominante, capace di dettare quantomeno una parte dell’agenda politica alla maggioranza al potere¹⁰⁷; ma anche perché, a prescindere dall’apprezzabilità delle novità che introduce, viene sovente scritta male, in modo oscuro, pressoché illeggibile¹⁰⁸; e, ancor più, perché assieme a tante, troppe altre leggi, è causa di ipertrofia normativa, di bulimia di

¹⁰⁶ Così C. SERENI LUCARELLI, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell’Anac*, in *Ist. Feder.*, nn. 3-4, 2018, 617, in scia di G. BARBIERI, F. GIAVAZZI, *Corruzione a norma di legge. La lobby delle grandi opere che affonda l’Italia*, Rizzoli, Milano, 2014.

¹⁰⁷ Alla dottrina di cui alla precedente nota 84, si può aggiungere perlomeno A. SPADARO, *op. cit.*, il quale ritiene che, in un regime democratico, sia fisiologico «un certo tasso di corruzione» dovuto all’inevitabile «scambio dei voti dei *governanti* con i provvedimenti, essenzialmente legislativi, dei *governati*» (p. 12). La situazione – sempre per quest’A. – diviene invece palesemente patologica quando tende verso la sistematica alterazione della scala degli interessi posto che «se l’interesse “costituzionale” coincide, almeno in teoria, con quello *generale*, l’interesse “democratico” è solo quello *maggioritario*, mentre l’interesse “populistico” è quello di *una minoranza capace, però, di manipolare il consenso della maggioranza*» (p. 14).

¹⁰⁸ Assai sintomatico è che la stessa legge anticorruzione italiana, la n. 190/2012, per il suo *drafting* ben poco rigoroso è stata giudicata con severità, *ex aliis*, da A. PATRONI GRIFFI, *loc. ult. cit.*, per il fatto di essere composta di due soli articoli, con il primo formato da diverse decine di commi.

regole, di eccesso di diritto. E l'eccesso di diritto è contrario alla tutela dei diritti. Esso, agevolando le letture di comodo, le interpretazioni maliziose, l'applicazione fuorviante, apparente, disomogenea o la mera disapplicazione, inevitabilmente dilata a dismisura lo spazio per manovre opache negli uffici amministrativi e, conseguentemente, il carico di lavoro in quelli giudiziari¹⁰⁹: «*corruptissima re publica, plurimae leges*», scriveva nei suoi *Annales* quasi duemila anni fa Tacito. A lui fa spesso eco la dottrina contemporanea che efficacemente sottolinea come, per restaurare un clima legale e morale ed evitare le trappole del potere, in realtà, spesso serva «una legge in meno, non una legge in più»¹¹⁰. A ben considerare, allora, puntare sull'etica pubblica per meglio combattere la corruzione comporta anche impegnare risorse nella costruzione di «una rete culturale parallela a quella normativa» dimodoché s'innesci «un circolo virtuoso

¹⁰⁹ F. MERLONI, L. VANDELLI, *Prevenzione e repressione della corruzione: aprire una nuova pagina*, in IID. (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., pubblicato anche in www.astrid-online.it, 5 ss., criticano aspramente l'inflazione normativa e l'elefantiasi burocratica che, a parte che foriere di corruzione, sono causative di costi insopportabili per imprese e cittadini; essi quindi puntano l'indice contro i provvedimenti di indulto e i condoni di ogni tipo (edilizi, valutati, fiscali, previdenziali, ecc.), che non mettono a rischio solo gli specifici beni pubblici perseguiti dalle varie regole violate, ma anche quel «bene generalissimo [...] della certezza del diritto».

¹¹⁰ Così M. AINIS, *op. cit.* Tra le tante altre riflessioni sullo specifico punto, v. quella di M. D'ALBERTI, voce *Corruzione*, in *Enc. it.*, IX app., Roma, 2015, reperibile altresì in www.treccani.it, in cui viene tratteggiata la distinzione tra «corruzione soggettiva» (o delle persone) e «corruzione oggettiva» (o delle istituzioni e delle regole) proprio al fine di poter utilmente operare su entrambi i versanti e «ottenere risultati efficaci e duraturi contro una delle più gravi patologie del nostro tempo».

grazie al quale, con la crescita della prima, decresca la seconda»¹¹¹.

Proprio per questo, va vista, se non con assoluta diffidenza, con una certa cautela, la propensione a spostare il baricentro decisionale in tema di anticorruzione dalle sedi politico-legislative a quelle tecnico-regolatorie¹¹². La funzione di regolazione amministrativa, che sostituisce o integra quella legislativa per indirizzare e conformare i comportamenti di dipendenti pubblici e cittadini, di per sé, non è affatto risolutiva non solo o non tanto perché è in grado di aggravare la già precaria tenuta dei tradizionali circuiti della rappresentanza democratica¹¹³, quanto e soprattutto perché sembra semplicemente spostare il problema dell'eccesso di diritto (o parte di esso) dal livello normativo primario a quello sub-primario. Novità, almeno in teoria apprezzabili, quali regolamenti e linee guida anticorruzione, piani di trasparenza e prevenzione, codici di comportamento, bandi e contratti-tipo, costi-*standard*, atti ispettivi, di vigilanza, sanzionatori e simili, mentre sembrano costringere le amministrazioni «a riflettere su se stesse» e ad essere più rigorose nello svolgimento dei propri compiti, allo stesso tempo

¹¹¹ La suggestiva riflessione è svolta da F. ARAGONA, *La corruzione nella storia. Il contrasto alla corruzione come fenomeno culturale* (parte III), in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, n. 3/2017, 137, sulla premessa che «maggiormente è sviluppato il rispetto delle regole comuni» (ovvero il senso dell'etica pubblica) meno sono necessarie nuove leggi e ulteriori misure sanzionatorie.

¹¹² *Funditus* in argomento I.A. NICOTRA (a cura di), *L'autorità nazionale anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2017.

¹¹³ Tale *deficit* di legittimazione democratica di cui chiaramente soffre la regolazione può considerarsi solo attenuato, ma non certo compensato – come invece ritiene C. SERENI LUCARELLI, *op. cit.*, 615 – tramite la consultazione degli *stakeholder*, i meccanismi di analisi dell'impatto della regolamentazione e gli strumenti che garantiscono la pubblicità di ogni atto della medesima regolazione.

potrebbero prestarsi ad una lettura formalistica, ad essere riduttivamente interpretate – ciò che di fatto è spesso avvenuto in Italia – quali meri appesantimenti burocratici¹¹⁴, finendo per perdere la propria efficacia deterrente, anzi per spingere gli stessi fenomeni corruttivi ad evolversi ed «*adattarsi*» alle mutate circostanze di diritto¹¹⁵.

Resta, dunque, forte l'esigenza di alleggerimento normativo, di semplificazione amministrativa, di eliminazione di quelle «complicazioni non necessarie» nelle attività interne dei pubblici poteri, nonché nei loro rapporti con i soggetti privati¹¹⁶, in modo da liberare sia gli uni che gli altri «da una mole di regole, adempimenti ed obblighi che facilmente si presta a trasformarsi in occasione di indebita pressione»¹¹⁷. Ma, d'altra parte, neppure può farsi a meno di un differente atteggiamento da parte delle strutture burocratiche che parta dalla loro «capacità di autorigenerazione», dalla loro disponibilità a cogliere le riforme legislative in tema di pubblica

¹¹⁴ Tant'è che nel nostro Paese, per la redazione degli stessi piani anticorruzione, molte amministrazioni si sono perlopiù limitate a riprodurre contenuti di leggi, codici di comportamento ed altri atti se non anche a ricopiare quasi pedissequamente piani altrui: v. R. CANTONE, *op. cit.*, 10.

¹¹⁵ Cfr. A. MOLITERNI, *La prevenzione della corruzione tra politica di settore e obiettivo generale dell'ordinamento*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *op. cit.*, 207 ss., in part. 210 e 213.

¹¹⁶ Ivi, 216.

¹¹⁷ F. MERLONI, L. VANDELLI, *op. cit.*, 5. La trasparenza delle procedure e l'integrità dell'organizzazione, principi della cui centralità a fini anticorrittivi nessuno dubita, non devono essere fini a se stesse, con l'effetto di creare inutili appesantimenti burocratici, ma devono inserirsi in una risistemazione degli strumenti di controllo per i quali sono necessarie solo le informazioni essenziali e non quelle inutili: così G. FIDONE, *op. ult. cit.*, 391, secondo cui se, invece, le misure volte alla prevenzione del fenomeno divengono esse *in primis* fonte di inefficienza, inevitabilmente creano «le condizioni perché si possano verificare fatti corruttivi».

amministrazione, pur nelle criticità che sovente presentano, non come causa di ennesime fastidiose imposizioni formali, né come motivo di attenuazione delle proprie responsabilità istituzionali, bensì come strumenti di rilancio della funzione e dell'immagine della medesima burocrazia. Ancora una volta, quindi, si avverte la necessità di un riorientamento etico, di un cambio di mentalità, di uno «scatto culturale» che una normativa innovativa – purché ben congegnata, essenziale e ordinata – può, se non in automatico assicurare, di certo favorire¹¹⁸.

Altro importante fronte di lotta alla corruzione è, ovviamente, quello giudiziario. È imprescindibile una magistratura, oltre che penale, anche civile, amministrativa, contabile e costituzionale, che resti salda nella propria posizione di terzietà e di indipendenza, vale a dire che si mantenga non solo distaccata ed equidistante dagli interessi contrapposti che entrano in gioco nei procedimenti giurisdizionali, ma anche autonoma e imperturbabile rispetto ai sempre possibili tentativi di condizionamento (in forma tanto di lusinga quanto di minaccia) provenienti dagli altri poteri pubblici. Essa, quindi, deve continuare a legittimarsi sempre e solo dall'alto: da una parte, per la sua capacità tecnica di rendere giustizia, di

¹¹⁸ Così R. CANTONE, *op. loc. cit.*, 10, il quale soggiunge che tale scatto culturale si sostanzia anche nella formazione di una nuova classe dirigente agevolata dalla collaborazione tra l'Autorità anticorruzione e le università. In argomento, A. PERTICI, *Il contrasto alla corruzione e le possibilità offerte dalle nuove tecnologie*, in *Passaggi cost.*, n. 1, 2021, censurando sia l'idea, alquanto diffusa perlomeno in Italia, «secondo cui le regole sono impicci, anziché garanzie», sia «la fatica ad adottare un approccio maggiormente trasparente e partecipativo» da parte dell'amministrazione, ravvisa la necessità di investire in una «diversa cultura dell'amministrazione» medesima e di introdurre «significative riforme» in tale ambito.

offrire un servizio essenziale a tutti i possibili fruitori, i quali devono poter confidare nel fatto che la tutela di determinati diritti e la soddisfazione di determinati bisogni siano sottratti così alle fluttuazioni occasionali della politica come alla discrezionalità della burocrazia¹¹⁹; e, d'altra parte, per una certa sua «intraprendenza», indispensabile per esercitare un ruolo non limitato al controllo, bensì esteso all'impulso, all'integrazione e, talvolta, persino alla supplenza rispetto a quegli altri poteri, specie allorché essi accusino gravi ritardi nel fornire soluzioni adeguate ai nuovi problemi legati alla continua evoluzione della «coscienza e del vivere comune» (*id est*: dell'etica pubblica stessa)¹²⁰. Sicché, mentre la «politicizzazione» o «partitizzazione» della giurisdizione costituisce sempre un fattore, e pure tra i più preoccupanti, di corruzione e di malfunzionamento del sistema costituzionale, l'ipotesi opposta, quella della «via giudiziaria della politica» (vale a dire dell'occupazione da parte della magistratura dello spazio colpevolmente lasciato vuoto dallo stesso decisore politico), diviene talvolta una valida, se non l'unica, alternativa per correggere tali deviazioni e «dare un indirizzo giusto alla società»¹²¹.

Né si può fare a meno del c.d. “quarto potere”: ai *mass-media* spetta

¹¹⁹ A tal fine occorrerebbero più risorse che riforme. Infatti, come opportunamente rilevano G. CORRADO, L. PAGANETTO, *op. cit.*, 843, all'aumento indiscriminato delle pene (capaci soprattutto di scoraggiare i fatti minori di corruzione), sarebbe da privilegiare «l'aumento delle probabilità che esse siano applicate appropriatamente e con maggior certezza» (il che, peraltro, esigerebbe maggiori stanziamenti per l'apparato giudiziario come anche per quello investigativo).

¹²⁰ Ho già avuto occasione di trattare più ampiamente il tema in *Dottrina, giurisprudenza ed evoluzione del diritto*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. 1, 2023, 50 ss. e in part. 64 ss.

¹²¹ Così F. CAZZOLA, *op. cit.*, 485 s.

riportare in modo completo e obiettivo i fatti di corruzione, di malversazione e malaffare, evitando una certa tendenza, tipicamente italiana, anzi mediterranea, ad ammirare più che a censurare alcuni “grandi furbi” e “ladri di Stato”, a tacerne o sminuirne le nefandezze ovvero a segnalarle e stigmatizzarle a seconda della convenienza del momento o del colore politico degli stessi responsabili. Il sensazionalismo andrebbe sempre sostituito con l’approfondimento; l’attacco frontale (agli avversari) perlomeno preceduto dalla ricostruzione accurata dei fatti (e della loro effettiva portata); il silenzio (su responsabilità addebitate ad amici e alleati) prontamente interrotto con la denuncia (di qualunque ipotesi di reato o caso di malcostume); «l’indipendenza dal potere politico-economico» correttamente mantenuta con il rifiuto di prebende di qualsiasi tipo (viaggi, vacanze, regali, pasti, consulenze, incarichi, articoli compiacenti o persino su commissione)¹²²; «il ruolo di *watchdog* contro gli abusi del potere» coraggiosamente svolto nonostante «le intimidazioni e le violenze» o, più spesso, le offerte di compensi non dovuti e le istigazioni a corrompersi¹²³. Avviandomi rapidamente alla conclusione, non mi rimane allora che rimarcare la necessità che i medesimi magistrati e giornalisti, ancor più di altre categorie sociali o professionali, abbiano rispetto vero e profondo per la Costituzione, la osservino anche nel suo spirito e non solo nella sua lettera e, perciò stesso, siano pienamente consci del ruolo che essa riserva loro all’interno della collettività organizzata, non manifestando mai la

¹²² G. FERRARI, *op. cit.*, 114 e 116.

¹²³ Cfr. A. VANNUCCI, *op. cit.*, 103, dove viene ricordato «il nesso causale bidirezionale rilevabile tra alti livelli di corruzione e gli indici di libertà di stampa».

benché minima forma di cedimento, di subalternità o di timore reverenziale rispetto alla politica, alla burocrazia o ad altri poteri forti. In uno Stato autenticamente democratico e pluralistico nella mente della generalità dei consociati, ma soprattutto in quella degli appartenenti al “terzo” e “quarto potere”, dovrebbe esserci evidenza del fatto che non esistono «tabù, zone franche, mostri sacri, istituzioni intoccabili» e che, dunque, «il marcio (e marcio non sono solo le ruberie)» si può trovare pure in quegli ambiti e in quelle persone che, magari, a detta proprio degli stessi mezzi di informazione, sono «insospettabili»¹²⁴.

¹²⁴ G. FERRARI, *op. cit.*, 121. La considerazione, del resto, come ho avuto modi di esporre in *Dottrina, giurisprudenza ed evoluzione del diritto*, cit., spec. 62, potrebbe stendersi anche al ceto dei costituzionalisti, cioè, a quell'insieme di giuristi a cui in modo più continuo e diretto, rispetto a tutti i restanti, è richiesto tanto un «contributo a trasformare assetti, procedure, effetti», quanto un «impegno a controllare, verificare, criticare il potere».