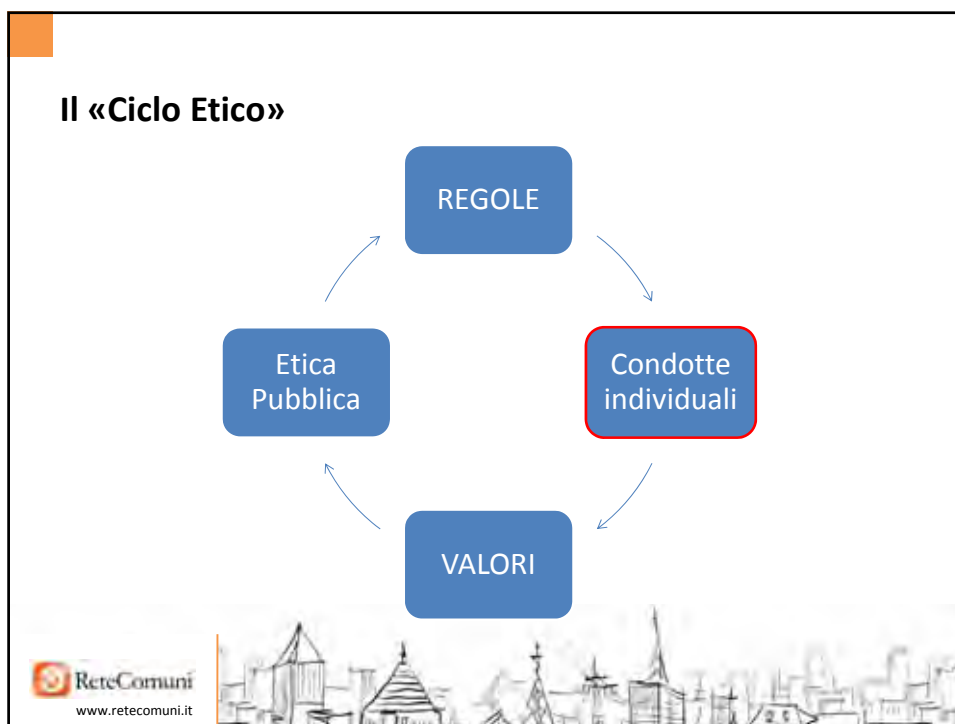




Prevenire la corruzione attraverso i valori: *legalità, etica e integrità*

Andrea Ferrarini - *Filosofo e Coordinatore del Progetto AGENDA 190*

21 MAGGIO 2015 | Comunità Montana Valle Seriana



La corruzione come scelta.

- **QUALUNQUE EVENTO DI CORRUZIONE DIPENDE DA UNA SCELTA:**
- *Nel caso della **corruzione** propriamente detta (artt. 318, 319, 319 ter, 320, 321 e 322 del C.P.):*
 - ... *Qualcuno sceglie di offrire denaro o altre utilità (il corruttore)*
 - ... *Qualcuno sceglie di ricevere denaro o altre utilità (il corrotto)*
- *Nel caso della **concussione** (art. 317 del C.P.) o dell'**induzione indebita** a dare o promettere denaro o altre utilità (art. 319 quater del C.P.):*
- ... *Il pubblico ufficiale sceglie di esercitare una pressione (più o meno forte) sul soggetto privato, per ricevere denaro o altre utilità.*

La corruzione, interesse pubblico e interesse privato

Quando le persone scelgono la corruzione, scelgono anche di sacrificare l'interesse pubblico in nome dell'interesse privato.

- *Problema etico: E' **giusto** anteporre gli interessi privati agli interessi pubblici?*

Se la risposta è «NO», allora la corruzione **è un male**

Se la risposta è «Sì», allora la corruzione **non è un male**

Cos' è un interesse?

- **DEFINIZIONE GIURIDICA:**

«Un interesse è un movente delle azioni umane»

➤ Un interesse è qualcosa che ci spinge ad agire

- **DEFINIZIONE FORMALE:**

«Relazione tra A (portatore di interesse) e B (oggetto d interesse)»

➤ A ha un interesse per B se:

1. B ha una **valenza** (economica, sociale, affettiva, ecc ...)
2. A ha le risorse per **ottenere** e/o **mantenere** il possesso di B
3. Il possesso di B procura dei **vantaggi** ad A
4. La perdita di B causa un **danno** ad A



I quattro valori chiave dell'etica pubblica (secondo me)

LEGALITA'

LIBERTA'

RESPONSABILITA'

FEDELTA'



LEGALITA' E LIBERTA'



Legge e legalità

- Le leggi sono norme che lo Stato elabora, impone e fa rispettare e **non sono né buone né cattive**
- Le leggi sono solo uno strumento (spesso imperfetto) per garantire che tutti possano soddisfare i propri bisogni e perseguire i propri interessi, senza ledere gli interessi e il benessere degli altri
- La neutralità morale della legge è una garanzia di **libertà e democrazia**. Se le leggi indicassero il fine ultimo cui devono tendere le azioni dei singoli individui, per la realizzazione concreta del bene universale, vivremmo in un **regime ideologici o totalitario**



Legge e legalità

- La **legalità**, invece, è rilevante dal punto di vista etico
- La legalità è una scelta individuale, che implica l'impegno ad **aderire alle leggi** ed orientare le proprie azioni al loro rispetto
- La legalità non è mai astratta. In ogni ambito dell'azione umana ci sono delle leggi specifiche che fungono da «**fonte normativa**» dei valori di legalità.
- I **valori di legalità** ci permettono di distinguere ciò che è bene da ciò che è male.



«Fonti normative» della legalità nell'azione amministrativa

Libro Secondo, Titolo II, Capo I del Codice Penale

(Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione)



Valore di legalità: «non attuare comportamenti che denotino un abuso del potere pubblico per favorire interessi privati»



«Fonti normative» della legalità nell'azione amministrativa

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 97

«I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione»



Valore di legalità: «scegliere ed agire seguendo le norme e i regolamenti, bilanciando gli interessi con efficacia ed efficienza»



«Fonti normative» della legalità nell'azione amministrativa

Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

D.P.R. n. 62/2013 (ed eventuali integrazioni previste dai codici di comportamento adottati da ciascuna pubblica amministrazione)



Valore di legalità: «agire in modo tale che, in qualunque momento, se qualcuno giudicherà il nostro operato, non possa dire che è contrario ai doveri e agli obblighi di un buon dipendente pubblico»



Perché scegliere la legalità?

- *Le leggi non sono né buone né cattive*
- *La legalità presuppone l'adesione ad un sistema di regole esterne e la **fiducia** nel fatto che tali regole siano orientate al bene comune (= è come un «atto di fede»)*
- *La cultura della legalità viene meno se vi è **sfiducia** nello Stato e nelle sue Leggi.*



Perché scegliere la legalità?

- Davanti alla legge il dipendente pubblico può esercitare la propria libertà in due modi:
 - 1) *Aderire alla legge, rinunciando alla propria completa libertà di scelta ed azione*
 - 2) *Ignorare o violare la legge, restando completamente libero*
- Nella prima ipotesi, perde volontariamente una parte della propria libertà
- Nella seconda ipotesi, potrà essere sanzionato o condannato, perdendo comunque una parte della la propria libertà



Legalità e Libertà

- Per la cultura della legalità, la libertà è **«qualcosa che si perde»**, in tutto o in parte, liberamente (rinunciando ad essa in nome della legge) o per forza (in forza della legge e delle sue sanzioni)
- Ma qual è (dov'è) il fondamento etico, che giustifica l'adesione alla legge e la rinuncia alla propria libertà assoluta?
- Più semplicemente: *«perché è giusto aderire alla legge e invece ignorare la legge o infrangerla è sbagliato?»*



Perché la legalità è la scelta giusta?

- In assenza di una risposta a questa domanda, la legalità resta una scelta paradossale (paradosso di scegliere liberamente di rinunciare alla libertà)
- *Mentre l'illegalità rischia di sembrare un comportamento compatibile con l'esercizio della propria libertà di scelta e azione (una scelta fra tante)*
- Il fondamento etico dell'adesione alla legge non si trova nella legge (perché la legge non è né buona né cattiva)
- Il fondamento etico dell'adesione alla legge non si trova nei valori di legalità, che diventano operativi solo **dopo** l'adesione alla legge



La relazione fra individuo e pubblica amministrazione

- Il fondamento etico dell'adesione alla legge (cioè la risposta alla domanda: «perché è giusto rispettare le leggi?») deve essere ricercato nella **relazione** che intercorre fra gli individui e la pubblica amministrazione.
- Il significato etico di questa relazione (che giustifica l'adesione alla legge e i valori di legalità) può essere descritto attraverso due concetti sviluppati dalla riflessione etica della filosofia contemporanea
- I concetti di **responsabilità e fedeltà**



RESPONSABILITA' E FEDELTA'



L'etica della Responsabilità (*)

(*) Hans Jonas, *Il Principio di Responsabilità*,



Teoria etica della responsabilità (Hans Jonas)

- La teoria etica della responsabilità è stata sviluppata da Hans Jonas alla fine degli anni '70
- Jonas può essere considerato «il padre» della bioetica
- Jonas distingue due tipi di responsabilità
 - Responsabilità *ex post* (a posteriori): noi siamo sempre chiamati a rispondere delle azioni che abbiamo compiuto e delle loro conseguenze.
 - Responsabilità «sul da farsi» (a priori), che ci spinge ad agire: ne è un esempio la responsabilità «naturale» dei genitori verso i figli

Responsabilità ex post (a posteriori)

- Consiste nel «render conto» delle conseguenze delle mie scelte e delle mie azioni (realizzate o tentate)
- Se le scelte e le azioni hanno conseguenze negative sugli altri, la «resa dei conti» prevede un risarcimento o una condanna
- E' il tipo di responsabilità prevista dal codice civile (risarcimento) e dal codice penale (colpa, condanna), quindi dalla legge
- E' una responsabilità di tipo reciproco: io ho il dovere di rispettare i diritti degli altri. E viceversa, gli altri hanno l'obbligo di rispettare i miei diritti.

Responsabilità ex post (a posteriori)

- Non include il futuro: si risponde solo *a posteriori* per le scelte e le azioni;
- Si concretizza quando viene *attribuita* dall'esterno
- E' parziale: si risponde solo in relazione a quei soggetti che (essendo portatori di diritti) sono *attualmente* nella condizione di ricevere un danno dalla mia condotta. Non considera le generazioni future.
- Rende possibile l'etica (perché implica una valutazione di merito delle nostre azioni), ma non definisce il suo contenuto
- Non mi dice *come* devo agire. Ma solo che, in vista di una «resa dei conti» è meglio non agire

Responsabilità «sul da farsi» (responsabilità etica)

- Dipende solo da me: dal potere che io posso esercitare su *qualcosa o qualcuno*
- Include il futuro: non riguarda la «resa dei conti» su ciò che ho fatto, ma riguarda l'uso che farò del mio potere.
- Mi impone di agire, in modo tale da garantire *un futuro* all'oggetto del mio potere
- In questo modo, l'oggetto del mio potere diventa la *causa* del mio agire.
- Non è responsabilità per il mio comportamento e le sue conseguenze, ma responsabilità verso *la causa* del mio agire

Responsabilità «sul da farsi» (responsabilità etica)

- E' un binomio di potere/dovere, esemplificato in modo «naturale» nella responsabilità dei genitori hanno nei confronti dei figli:
 - un neonato è «una creatura del bisogno». La sua esistenza è precaria: per continuare a vivere, ha bisogno di cure
 - I genitori hanno *potere di vita o di morte* sul neonato: possono ascoltare o ignorare i suoi bisogni.
 - *I genitori responsabili* esercitano il loro potere, garantendo al neonato tutte le cure necessarie alla sua vita
 - Il senso di responsabilità non dipende da obblighi di legge, ma dall'impulso a mantenere in vita l'essere che è stato generato

Responsabilità «sul da farsi» (responsabilità etica)

- La responsabilità dei genitori verso i figli è «il modello» della responsabilità etica
- Ciascuno di noi è stato *oggetto* di cura da parte dei genitori. E quindi può agire responsabilmente nei confronti degli oggetti del proprio potere (*prendersi cura del loro diritto all'esistenza*)
- **Caratteristiche della responsabilità etica**
- *Continuità*: dobbiamo agire continuamente, affinché l'oggetto della nostra responsabilità continui ad esistere.
- *Totalità*: non è ristretta alla sfera familiare, ma si estende a tutte le sfere dell'azione umana (uso della tecnologia, politica, ecc ...)
- *Futuro*: nella sua totalità, è responsabilità verso il futuro della vita

25

La Responsabilità del funzionario pubblico

- Hans Jonas non ha sviluppato un'etica per la pubblica amministrazione
- La sua è un'etica per delle scelte politiche e della gestione del progresso tecnologico
- Tuttavia, Jona suggerisce che il funzionario pubblico disonesto mette a rischio «*il tessuto fiduciario su cui si fondano la società e la convivenza umana [...] mai garantito nella sua esistenza, totalmente dipendente da noi*»(*)
- Quindi, anche nella relazione fra funzionario pubblico e *cosa pubblica* si ripresenta il binomio potere/dovere, caratteristico della responsabilità etica

26

La Responsabilità del funzionario pubblico

- La pubblica amministrazione esiste per curare e promuovere interessi collettivi. Le sue risorse e i suoi obiettivi sono (paradossalmente) di tutti e di nessuno.
- L'interesse pubblico è simile ad uno «spazio vuoto», al centro di tanti interessi privati.
- Uno «spazio vuoto», che garantisce ad una comunità di persone la possibilità di progettare beni e servizi che esulano dal «qui e ora» degli interessi privati.
- Il dipendente pubblico deve difendere questo «spazio vuoto», che è garanzia di sostenibilità e di futuro.

La Responsabilità del funzionario pubblico

- La pubblica amministrazione è una *creatura del bisogno*
- E' assediata dagli interessi privati, che vorrebbero utilizzarla per aumentare (anche illegalmente) i propri profitti
- E' assediata dalla cultura «aziendalista» che non riconosce la specificità delle organizzazioni pubbliche, che sono, nei loro scopi e nella loro struttura, profondamente diverse dalle organizzazioni private

La Responsabilità del funzionario pubblico

- L' esistenza della pubblica amministrazione dipende solo dalla fiducia della politica e dei cittadini nelle istituzioni, come strumento di tutela degli interessi comuni.
- Il pubblico dipendente esercita un potere sulla pubblica amministrazione: può distorcere i suoi processi, per finalizzarli al proprio interesse o all'interesse di altri soggetti privati, a discapito dell'interesse collettivo
- Questa distorsione ha un nome: **corruzione**. La corruzione che riduce le risorse pubbliche, genera sfiducia e non garantisce il futuro della Stato

Responsabilità e Legalità

- La corruzione è incompatibile con il **senso di responsabilità**
- La **responsabilità** giustifica, invece, una rinuncia alla propria libertà assoluta
- Una rinuncia alla propria libertà assoluta, in nome del **rispetto delle leggi**, che sono uno strumento per garantire che tutti possano soddisfare i propri bisogni e perseguire i propri interessi, senza ledere gli interessi e il benessere degli altri

L'etica della fedeltà*

(*) Alain Badiou, *L'ETICA – Saggio sulla coscienza del Male*,



Teoria etica della fedeltà (Alain Badiou)

- Per la Costituzione (art. 54), il dipendente pubblico deve essere fedele alla Repubblica e alle sue leggi
- Per Alain Badiou l'unica fedeltà che abbia un valore etico è invece la fedeltà verso un evento, cioè verso *qualcosa ci cambia la vita e che ci obbliga a ridefinire il modo in cui rappresentiamo e descriviamo una situazione*
- Qualcosa diventa un evento, solo nel momento in cui un *soggetto* è in grado di riconoscerlo come tale e di dargli un nome
- Alcuni eventi intervengono nella sfera personale, altri nell'ambito della scienza, altri ancora nell'ambito dell'arte, altri nella politica

32



Eventi e situazioni

- *L'amore* è un evento che interviene nella sfera individuale, spingendoci a «guardare il mondo» dal punto di vista dell'«essere in due»
- Le *opere d'arte* che rivoluzionano il linguaggio della musica (es. la dodecafonia, il blues), della pittura (es. il cubismo, l'astrattismo), della letteratura (il simbolismo, il realismo magico) sono eventi che intervengo in ambito artistico
- Le teorie scientifiche rivoluzionarie (la geometria euclidea, la scienza di Galileo, la teoria della relatività) sono eventi in ambito scientifico
- Gli eventi della politica sono le cosiddette rivoluzioni (la rivoluzione francese, la caduta del muro di Berlino, ecc ...)

Evento, soggetto, fedeltà e verità

- L'evento *obbliga* il soggetto che lo riconosce e lo nomina a prendere una *decisione*
- Il soggetto deve decidere se *essere fedele* all'evento, e agire d'ora in poi in coerenza con gli elementi di novità che l'evento ha introdotto nella situazione; oppure se ignorare che l'evento è accaduto
- La fedeltà ad un evento, e l'azione del soggetto, generano delle *nuove verità* nella situazione in cui il soggetto agisce (ad esempio, un rapporto di coppia è la *verità* che la mia fedeltà all'amore genera nella mia vita)
- Eventi, Verità e Fedeltà sono rilevanti dal punti di vista etico

Il Bene e il Male

- Il *Bene* è l'effetto della verità prodotta dal soggetto, nel momento in cui agisce restando *fedele* ad un *evento*:
- Una relazione di coppia, che dura una vita e «produce» figli, famiglia, e tutto quello che è una vita insieme è **Un Bene**
- Il progresso della medicina e della scienza è **Un Bene**
- L'espressione della storia, delle emozioni, del senso dell'uomo, attraverso la pittura, la narrativa, la musica, **sono Un Bene**
- L'attività politica, l'impegno nella gestione della *cosa pubblica*, la promozione dei diritti civili **sono Un Bene**

35



Il Bene e il Male

- Ma la verità prodotta dal soggetto, nel momento in cui agisce restando *fedele* ad un *evento*, può anche produrre *Il Male*:
- Una famiglia può essere teatro di egoismi, violenza, infedeltà
- La medicina e la scienza possono danneggiare l'uomo e l'ambiente
- L'attività politica può generare sistemi politici totalitari o corrotti
- L'arte può diventare uno strumento di propaganda o una «merce».

36



Il Bene e il Male

- Il Bene e il Male, dunque, sono due facce della stessa medaglia: dipendono dal modo in cui il soggetto interpreta gli eventi, resta fedele ad essi e gestisce la propria costruzione di una verità
- **L'etica «astratta» e generale di Badiou può essere applicata al settore pubblico:**
- Il Bene e il Male (l'integrità o la corruzione di un Comune) dipendono dal modo in cui ciascun dipendente, in prima persona, interpreta il proprio ruolo e gestisce il proprio lavoro (inteso come costruzione di *quella verità* chiamata **potere pubblico**)

Le diverse forme del Male

- **Infedeltà:** il Male nasce dalla rinuncia ad essere fedeli (coerenti) alle scelte che il riconoscimento di un evento comporta (= tradimento)
- **Terrore:** il Male nasce da un «errore di valutazione»: dal pensare che un evento *confermi* la rappresentazione del mondo, anziché introdurre degli elementi di novità (= una verità)
- **Disastro:** il Male nasce dall'idea che un evento possa condurre ad una verità *assoluta e insuperabile*, tale da rendere impossibile qualunque altra verità (= totalitarismo)

La «fedeltà» del dipendente pubblico

- Qualunque dipendente pubblico ha vissuto un «evento» cruciale nella propria vita: il concorso pubblico, che gli ha consentito di essere assunto presso una pubblica amministrazione.
- Alcuni vincono un concorso per i propri meriti, altri grazie a qualche «spintarella»
- Vincere un concorso pubblico è un *evento*, perché consente ad una persona di essere **attore** della funzione pubblica, anziché esserne uno spettatore o un utente
- Riconoscere *l'evento* significa, per un dipendente pubblico, essere fedele al proprio ruolo, piuttosto che essere fedele a chi gli ha dato la «spintarella»

Perché la corruzione è un male

- **Infedeltà:** il dipendente pubblico corrotto non è fedele all'evento che lo ha reso un attore pubblico, ma al proprio interesse privato (o agli interessi di coloro che gli hanno dato la «spintarella»)
- **Terrore:** il dipendente pubblico corrotto compie un errore di valutazione. Pensa che la propria funzione pubblica serva a favorire i propri interessi privati. Invece, *diventare* un dipendente pubblico significa mettersi al servizio degli interessi della collettività
- **Disastro:** il dipendente pubblico pensa di avere un *potere assoluto* nell'esercizio della propria funzione.

Fedeltà e Legalità

- La **fedeltà** è incompatibile con la corruzione
- La **fedeltà** è invece compatibile con una rinuncia alla propria libertà assoluta
- Con una rinuncia alla propria libertà assoluta, in nome del **rispetto delle leggi**, che sono uno strumento per garantire che tutti possano soddisfare i propri bisogni e perseguire i propri interessi, senza ledere gli interessi e il benessere degli altri

L'INTEGRITA' COME PROGETTO



Etica, Legalità, Integrità

- Abbiamo visto che l'etica (attraverso le nozioni di *responsabilità sul da farsi* e di *fedeltà ad un evento*) può fondare (= giustificare) una cultura della legalità, cioè la scelta di aderire alla legge
- Ma i valori di legalità (conseguenti alla scelta di aderire alla legge) sono valori di tipo *individuale*.
- La corruzione, invece, è un fenomeno di tipo *sistemico* (cioè sovra-individuale)
- Per contrastare la corruzione sul piano etico, serve quindi un sistema di valori sovra-individuale, cioè un sistema di valori *socializzati*

Etica, Legalità, Integrità

- Chiameremo **cultura dell'integrità** un sistema di valori comuni ad una organizzazione pubblica
- In una cultura dell'integrità i valori di legalità non sono patrimonio degli individui (del singolo dipendente pubblico), ma dell'intero ente pubblico.
- Come è possibile COSTRUIRE una cultura dell'integrità?

Etica, Legalità, Integrità

- Una **cultura dell'integrità** non può essere imposta, ma deve costruita **dando valore** alle persone che operano nell'ente pubblico e partendo dai valori che tali persone esprimono nella quotidianità della loro azione amministrativa
- Bisogna innanzitutto **valorizzare il ruolo del dipendente pubblico**, e il «contenuto etico» (fatto di responsabilità e fedeltà) del suo lavoro
- La costruzione di una cultura dell'integrità necessita, poi, del coinvolgimento dei **oggetti apicali dell'ente pubblico** (segretario, dirigenti) e della componente politica

Etica, Legalità, Integrità

- Una **cultura dell'integrità** può essere costruita solo utilizzando gli strumenti di programmazione di cui l'ente pubblico dispone:
 - Attraverso Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione, che introducano non solo misure di trasparenza e controllo, ma anche misure finalizzate alla *responsabilizzazione* dei dipendenti
 - Attraverso una attività di gestione della *performance* orientata non solo ad obiettivi di efficacia e di efficienza, ma anche ad obiettivi *etici e di legalità*

Etica, Legalità, Integrità

- La **cultura dell'integrità** è un *progetto*, che si sviluppa dentro l'ente pubblico e attraverso le risorse (umane e strumentali) di cui l'ente pubblico dispone
- La **cultura dell'integrità** è un *progetto* che non necessita di particolari investimenti di tipo economico o tecnologico, ma che necessita di *impegno e consapevolezza*.

Etica, Legalità, Integrità

- Per promuovere una **cultura dell'integrità** (che supera e valorizza la cultura individuale della legalità) è però necessario abbattere una serie di **barriere mentali**, cioè di pregiudizi di questo tipo:
- «*La corruzione è un fenomeno talmente diffuso, da non poter essere contrastato da alcuna iniziativa di tipo etico o organizzativo*
- «*La gente fa sempre e comunque i propri interessi: il denaro e il potere sono più forti di qualunque valore morale.*



FINE

Andrea Ferrarini - *Filosofo e Curatore Linee Guida*
Anticorruzione di ANCI Lombardia

andrea.ferrarini2012@gmail.com – cell 3472728727

21 Maggio 2015 | Comunità Montana Valle Seriana

