

La sfida della corruzione politica all'etica pubblica. Introduzione

The Challenge of Political Corruption to Public Ethics: Introduction

EMANUELA CEVA¹, MARIA PAOLA FERRETTI²

¹ *Université de Genève*

² *Goethe Universität Frankfurt*

emanuela.ceva@unige.ch

Abstract. The article presents political corruption as a problem of public ethics of institutions. It first explains the theory of institutional action that underlies the conception of political corruption as a deficit of “office accountability”. Having clarified the officeholders’ duties in their institutional capacity, it portrays political corruption as an “internal enemy” of public institutions. A discussion follows of the normative implications for an approach to anti-corruption based on the officeholders’ direct engagement.

Keywords: political corruption, accountability, public institutions, anticorruption.

Riassunto. L'articolo presenta la corruzione politica come problema di etica pubblica delle istituzioni. Viene innanzitutto esplicitata la teoria dell'azione istituzionale che sottende alla concezione della corruzione politica come un deficit della “responsabilità di funzione”. Chiariti i doveri che vincolano l'azione dei funzionari pubblici in veste istituzionale, la corruzione politica si presenta quale “nemico interno” delle istituzioni pubbliche. Segue una discussione delle implicazioni normative per un approccio all'anticorruzione fondato sulla responsabilizzazione diretta dei funzionari.

Parole chiave: corruzione politica, responsabilità, istituzioni pubbliche, anticorruzione.

1. Introduzione

Quando si pensa alla corruzione politica, la corruzione delle istituzioni pubbliche, vengono in mente molteplici manifestazioni di abuso di potere pubblico: tangenti, peculato, nepotismo e clientelismo, varie forme di infiltrazione di interessi privati nelle istituzioni pubbliche, per esempio, attraverso il finanziamento ai partiti.

L'interpretazione filosofica di queste istanze di corruzione politica è avvenuta lungo due binari paralleli. Da un lato, troviamo le interpretazioni individualiste, che vedono la corruzione insinuarsi nelle istituzioni pubbliche per via dell'operato di individui corrotti, nel senso che presentano un vizio di carattere.¹ Questo è il caso, per esempio, di un pubblico ufficiale che scambia una prestazione pubblica con un favore personale. Dall'altro lato, si situano le interpretazioni istituzionaliste della corruzione politica. Secondo queste interpretazioni, un'istituzione corrotta è costituita da procedure e meccanismi che ne alterano il funzionamento e la distolgono dal suo fine proprio.² Il caso illustrativo più immediato è il meccanismo di finanziamento privato delle campagne elettorali negli Stati Uniti, che distoglie i candidati dal perseguimento del bene pubblico a favore dell'interesse particolare dei finanziatori.³

Questa interpretazione binaria, individuale o istituzionale, della corruzione politica coglie aspetti salienti relativi alle pratiche e ai meccanismi di esercizio del potere pubblico. Tuttavia, impostata in termini dicotomici, essa manca di riconoscere la radice comune a tali esercizi di potere pubblico, che invece può essere colta guardando alla corruzione politica come a un problema di *etica pubblica*.⁴

Adottare la prospettiva dell'etica pubblica significa studiare l'azione istituzionale come costituita dalle azioni delle persone che occupano un ruolo all'interno delle istituzioni pubbliche ed esercitano i poteri propri al loro ufficio in veste istituzionale. Concepire la corruzione politica (e l'anticorruzione) come un problema di etica pubblica permette di individuare le pratiche istituzionali corrotte (e i meccanismi che le articolano) come forme di interazione scorrette tra funzionari pubblici che esercitano i propri poteri di ufficio in contravvenzione alla loro "responsabilità di funzione".⁵

¹ Cf. Sparling, *Political Corruption*. Cf. anche, in questo volume, Pellegrino, "L'ingiustizia della corruzione politica."

² Per una presentazione d'insieme delle teorie istituzionaliste della corruzione politica, cf. Thompson, "Theories of Institutional Corruption."

³ Cf. Thompson, *Ethics in Congress*.

⁴ Ceva e Ferretti, *Political Corruption*.

⁵ *Ibid.*, capitolo 3.

In questo simposio sono raccolti contributi che discutono la portata e i limiti di concepire la corruzione politica come un problema di etica pubblica. La discussione si svolge a partire dalle tesi presentate nel libro *Political Corruption. The Internal Enemy of Public Institutions*,⁶ che offre lo spunto per una riflessione filosofica sulla natura della corruzione politica e il male morale che essa implica per l'ordine pubblico.

Questo contributo introduttivo presenta le linee principali di questa proposta teorica e ne delinea le potenzialità e i limiti che i vari contributi al simposio sviluppano, poi, nel dettaglio. In primo luogo, verrà presentata la teoria dell'azione istituzionale che sottende alla concezione della corruzione politica come un deficit della responsabilità di funzione (*office accountability*). Si entrerà poi nel dettaglio della specificità di comprendere la corruzione politica come un problema di etica pubblica rispetto ai doveri che vincolano l'azione dei funzionari pubblici in veste istituzionale. Si chiarirà in quale senso l'adozione di questa prospettiva fonda un'interpretazione della corruzione politica quale "nemico interno" delle istituzioni pubbliche. Tali chiarimenti consentiranno di concludere con alcune considerazioni rispetto alle implicazioni normative per un approccio all'anticorruzione fondato sulla responsabilizzazione diretta dei funzionari.

2. La struttura dell'azione istituzionale e il suo funzionamento

Per vedere da vicino cosa significa interpretare la corruzione politica dalla prospettiva dell'etica pubblica si deve partire da una teoria dell'azione istituzionale. Partiamo, allora, dall'idea che le istituzioni pubbliche sono sistemi di ruoli interconnessi occupati da persone in carne e ossa.⁷ Il buon funzionamento di un'istituzione pubblica non dipende, quindi, soltanto da come i meccanismi e le procedure di funzionamento sono stati concepiti. Esso dipende anche e in modo cruciale dalla condizione che ogni funzionario, titolare di una carica istituzionale, eserciti il proprio potere d'ufficio in modo coerente con il proprio mandato. Questa caratteristica strutturale rende i funzionari pubblici responsabili sia dell'uso che ciascuno di loro fa del proprio potere in veste istituzionale sia della direzione dell'azione della loro istituzione nel complesso.⁸

La condotta dei funzionari pubblici nella loro veste istituzionale *costituisce* l'azione dell'istituzione stessa. Questo significa che per studiare il funzionamento di un'istituzione pubblica non basta studiarne gli atti fon-

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.* e, *inter alia*, Emmet, *Rules, Roles and Relations*.

⁸ Ceva e Ferretti, *Political Corruption*; Ceva e Ferretti, "An Ethics of Office Accountability."

dativi e i regolamenti. L'analisi e la valutazione dell'azione istituzionale richiedono, anche e in modo significativo, uno studio della condotta dei funzionari che agiscono in virtù dei poteri attribuiti al loro ruolo entro i confini tracciati dal raggio d'azione della loro istituzione. Così, per valutare il funzionamento di un'università pubblica, non basterà studiarne i regolamenti (es. le procedure di valutazione dei docenti, il codice etico, e le regole di trasparenza). Sarà necessario guardare alla condotta dei vari membri dell'istituzione – docenti, personale tecnico amministrativo, studenti – nelle loro interazioni reciproche.

L'osservazione delle interazioni tra i vari membri di un'istituzione è necessaria per studiare se e come la loro azione interconnessa è in grado di sostenere la ragione d'essere dell'istituzione stessa. La ragione d'essere di un'istituzione comprende i valori e gli ideali normativi che giustificano l'istituzione e ne articolano il funzionamento.⁹ Poiché le istituzioni pubbliche non sono enti fissi nel tempo e nello spazio, anche la loro ragione d'essere deve essere concepita in modo aperto e dinamico. Per esempio, si è assistito a un'evoluzione della ragione d'essere degli ospedali pubblici, dalla mera cura delle malattie alla presa in carico del benessere del paziente.

Il modo migliore per interpretare la ragione d'essere di un'istituzione pubblica è, quindi, nei termini di un progetto in divenire, alla cui costruzione, specificazione, revisione critica e correzione i funzionari sono chiamati a contribuire. In questo senso, le letture teleologiche dell'azione istituzionale rischiano di essere troppo rigide e impoverenti rispetto alla trama aperta e alle sfumature che, invece, le sono proprie. Anche se ogni istituzione pubblica viene in essere per svolgere un qualche compito (e in questo senso, come nota giustamente Patrizia Pedrini,¹⁰ ha un fine), questo compito non la definisce come un *telos*. Esso viene, piuttosto, a delinarsi come una traccia aperta che i funzionari pubblici sono chiamati a specificare, rivedere criticamente ed eventualmente correggere.

Per garantire il buon funzionamento dell'azione istituzionale, la ragione d'essere di un'istituzione si traduce nei diversi mandati che regolano l'esercizio dei poteri attribuiti ai vari ruoli che compongono l'istituzione. Da quanto visto sopra segue che anche i mandati dei funzionari pubblici non vanno visti come blocchi di istruzioni da seguire meccanicamente. Essi costituiscono piuttosto un canovaccio per la condotta dei funzionari.¹¹ Questa considerazione evidenzia l'importanza strutturale e l'inevitabilità del riconoscimento della discrezionalità in capo ai funzionari pub-

⁹ Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, capitolo 1.

¹⁰ Pedrini, "Lo spazio logico delle istituzioni."

¹¹ Questo è il senso in cui leggiamo l'interpretazione del mandato come "contratto aperto" che Michele Bocchiola suggerisce nel suo contributo a questo simposio, cf. Bocchiola, "La corruzione politica è (sempre) moralmente problematica?"

blici. La condotta di questi ultimi non può essere ridotta a un'applicazione meccanica di regole vincolanti soggette a sanzione, né i meccanismi e le procedure istituzionali hanno la capacità di *determinare* i comportamenti dei singoli funzionari.

Certamente, i meccanismi e le procedure istituzionali servono a inquadrare lo spazio dell'azione istituzionale e a dare le coordinate per la condotta dei funzionari. Inoltre, come emerge dalla discussione offerta da Colin Bird, essi possono creare il contesto per l'insorgere di alcune patologie istituzionali, come la corruzione.¹² Questo è, per esempio, il senso che diamo alla discussione delle procedure di finanziamento privato delle campagne elettorali in paesi come gli Stati Uniti d'America.¹³ Tuttavia, contrariamente a quanto suggerisce Bird, la corruzione dei funzionari non può mai essere totalmente passiva. Per quanto vi possa essere pressione a conformarsi a pratiche corrotte, soprattutto in casi di corruzione sistemica, i funzionari pubblici detengono sempre in ultimo la responsabilità del modo concreto in cui agiscono sulla base di tali meccanismi e procedure.¹⁴

La tesi continuista, che evidenzia il legame costitutivo tra azione individuale e azione istituzionale, consente di vedere come le procedure e i meccanismi istituzionali sono sempre agiti da individui in carne e ossa. Inoltre, la trama aperta della ragione d'essere delle istituzioni pubbliche e dei mandati che la specificano lascia ai funzionari pubblici una inevitabile discrezionalità. Questa discrezionalità concerne sia l'interpretazione dei termini del proprio mandato e della sua messa in atto, sia la determinazione della ragione d'essere della loro istituzione nel suo complesso.¹⁵

Questa ricostruzione dell'architettura dell'azione istituzionale evidenzia come non sia possibile scinderne il giudizio sull'istituzione nel suo insieme o dei suoi meccanismi dalla valutazione dei modi in cui tali meccanismi sono tradotti nelle azioni concrete dei funzionari pubblici.¹⁶ In questo senso dire che un'istituzione è corrotta significa indicare le azioni corrotte dei funzionari pubblici che occupano un ruolo in quelle istitu-

¹² Cf. Bird, "Passive Corruption."

¹³ Cf. Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, 102-4.

¹⁴ Per una discussione dell'attribuzione di responsabilità individuali in casi di corruzione sistemica, cf. Bagnoli e Ceva, "Individual Responsibility Under Systemic Corruption."

¹⁵ Da questa prospettiva non è giustificabile la distinzione proposta da Pedrini tra i doveri che i funzionari hanno gli uni verso gli altri e quelli verso l'istituzione (a meno che i primi non siano concepiti come doveri morali personali che non dipendono dalla veste istituzionale nella quale i funzionari agiscono); cf. Pedrini, "Lo spazio logico delle istituzioni."

¹⁶ La comprensione di questo punto è cruciale per vedere anche che l'interpretazione individualista della corruzione come vizio personale difesa da Pellegrino non è alternativa all'ap-proccio dell'etica pubblica qui presentato. Le due interpretazioni colgono, piuttosto, manifestazioni differenti della corruzione nell'ambito dell'azione umana; cf. Pellegrino, "L'ingiustizia della corruzione politica."

zioni. Ora, va ricordato che le azioni concrete dei funzionari pubblici, in veste istituzionale, avvengono in virtù di un sistema di ruoli *interconnessi*. Poiché il buon funzionamento dell'azione istituzionale dipende strutturalmente dall'azione interconnessa dei funzionari, questi sono responsabili della direzione che l'azione della loro istituzione prende.

La responsabilità dei funzionari pubblici rispetto alla direzione dell'azione della loro istituzione è specifica al contesto dell'azione istituzionale. Si tratta di una forma di "responsabilità di funzione" (*office accountability*).¹⁷ I funzionari pubblici sono responsabili gli uni verso gli altri per l'esercizio del loro potere d'ufficio rispetto ai termini del loro mandato. Certamente, vi è un senso in cui i funzionari pubblici devono agire in modo coscienzioso (e sono, quindi, responsabili verso se stessi per la propria condotta). Inoltre, forme di responsabilità rilevanti sono dirette verso l'esterno, verso il pubblico o oltre istituzioni (per esempio, una qualche autorità di controllo). Ciò detto, i funzionari sono anche e significativamente responsabili gli uni verso gli altri per l'uso che fanno dei propri poteri di ufficio. Questa è l'idea della responsabilità di funzione, che costituisce il fondamento normativo dell'azione istituzionale.

L'ordine normativo sul quale si fonda l'azione istituzionale richiede che i funzionari si trovino sempre nella posizione di potere giustificare gli uni agli altri il principio ispiratore della loro condotta coerentemente al mandato per il quale tale potere è stato conferito al loro ruolo. Poiché, come si è visto, i mandati affidati ai vari ruoli istituzionali non sono regole fisse ma canovacci per l'azione, l'esercizio della responsabilità di funzione avviene in condizioni strutturali di incertezza. Queste condizioni aprono lo spazio per disaccordi interpretativi. Si tratta, tuttavia, di disaccordi fruttuosi se inseriti all'interno di pratiche comunicative e di riflessione critica che i funzionari possono intraprendere, come gruppo interconnesso, rispetto alla propria funzione e alla direzione dell'azione istituzionale nel suo complesso.

Il dovere che i funzionari pubblici hanno di agire secondo la loro responsabilità di funzione è, quindi, coestensivo al loro dovere di sostenere con la propria azione il funzionamento dell'istituzione, a realizzarne, cioè, in modo critico e dinamico la ragione d'essere.¹⁸

¹⁷ Cf. Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, capitoli 1 e 3; Ceva e Ferretti, "An Ethics of Office Accountability."

¹⁸ In questo senso il legame tra il dovere di agire secondo la responsabilità di funzione e il dovere di sostenere il funzionamento dell'istituzione (quello che Pedrini chiama il dovere di "non sabotare la ragione d'essere" di un'istituzione) sono in una relazione costitutiva e non causale. Cf. Pedrini, "Lo spazio logico delle istituzioni."

3. La corruzione politica come nemico interno delle istituzioni pubbliche

La corruzione politica è una patologia dell'azione istituzionale che prende la forma di un deficit specifico della responsabilità di funzione. Questo deficit si verifica in presenza di due condizioni: quando vi è almeno un funzionario pubblico che agisce in veste istituzionale, ma utilizza il suo potere d'ufficio per perseguire un'agenda la cui logica non può essere giustificata come coerente con i termini del suo mandato.¹⁹

Questa concettualizzazione della corruzione politica abbraccia un'ampia gamma di casi di malcostume istituzionale o di cattiva condotta individuale, tra cui le tangenti, il clientelismo, l'appropriazione indebita e il nepotismo. In tutti questi casi, la corruzione dell'azione istituzionale avviene come istanza di condotta dei funzionari che agiscono all'interno dell'istituzione facendo un uso del potere assegnato al loro ufficio che tradisce il loro mandato e la ragion d'essere stessa dell'istituzione.

In questo senso, la corruzione politica non può essere ridotta solo o a una questione di vizio personale di una qualche "mela marcia"; né può essa consistere in un mero problema di progettazione dei meccanismi istituzionali. Si tratta, piuttosto, di riconoscere la corruzione politica come un "nemico interno" che minaccia il funzionamento delle istituzioni pubbliche attraverso l'azione interconnessa dei funzionari che vi danno corpo. Sebbene alcune istituzioni pubbliche possano essere più vulnerabili di altre a questa minaccia, la struttura dell'azione istituzionale è tale per cui nessuna istituzione pubblica può essere immune dalla corruzione politica, a prescindere da quanto possano essere ben congegnate le sue regole formali, i suoi meccanismi e le sue procedure.

Un'implicazione importante di questa interpretazione è che la minaccia della corruzione politica non può mai essere esclusa solo attraverso interventi regolativi o riforme procedurali; la lotta alla corruzione politica richiede un impegno vigile da parte dei funzionari pubblici per sostenersi a vicenda nella capacità di svolgere la propria funzione, così che la loro condotta interconnessa a quella degli altri funzionari possa realizzare la ragion d'essere della loro istituzione.²⁰

Concepire la corruzione politica come una questione di etica pubblica in questi termini non significa offrire un ulteriore strumento diagnostico

¹⁹ Le due condizioni della corruzione politica come un deficit di responsabilità di funzione sono individualmente necessarie e congiuntamente sufficienti. Vi sono varie forme di deficit di responsabilità di funzione che possono minare la qualità dell'azione istituzionale (cf. per esempio, i casi di negligenza discussi da Pedrini). Perché il deficit di responsabilità di funzione indichi un caso di corruzione politica, le due condizioni devono essere presenti. Cf. *ibid.*

²⁰ Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, capitolo 5.

per monitorare e forse sanzionare dall'esterno la condotta dei funzionari. Non si tratta nemmeno di postulare uno standard di comportamento moralizzato a cui i funzionari pubblici dovrebbero conformarsi. Inquadrate la corruzione politica nel contesto di un'etica pubblica delle istituzioni spostata l'accento sulla responsabilizzazione dei funzionari e le loro azioni interconnesse. I funzionari pubblici sono chiamati, come gruppo di agenti interconnessi, ad assumersi la responsabilità dell'azione della loro istituzione e delle sue disfunzioni.

I termini e i limiti dell'azione istituzionale e, quindi, della responsabilità di funzione dipendono necessariamente dal tipo di istituzione pubblica che si prende in considerazione. La teoria dell'azione istituzionale presentata al paragrafo precedente rende conto della struttura interna delle istituzioni pubbliche in senso ampio ed è rilevante per istituzioni governative (es. una commissione parlamentare), giudiziarie (es. tribunali), di tutela dell'ordine pubblico (es. polizia di stato), o fornitrici di servizi pubblici (es. ospedali e scuole pubbliche). Inevitabilmente, le pratiche con cui i funzionari pubblici giustificano il proprio operato e il gruppo rilevante di funzionari ai quali dare conto della propria condotta variano al variare del contesto istituzionale specifico. Queste pratiche dovranno, per esempio, adattarsi alla struttura interna dei ruoli, in considerazione del loro ordinamento gerarchico e dei diversi gradi di interdipendenza delle funzioni assegnate ai vari uffici

Naturalmente in sistemi istituzionali diversi anche i termini di attribuzione dei ruoli e del potere pubblico variano. Per esempio, nell'ambito delle istituzioni democratiche anche i cittadini agiscono in certi contesti in una veste istituzionale, per esempio, quando esercitano il loro diritto di voto. In questi casi, anche la loro condotta è soggetta alla responsabilità di funzione e le pratiche che ne derivano li coinvolgono nel buon funzionamento delle istituzioni democratiche.

Come ultima considerazione, una caratteristica importante dell'azione istituzionale è che è porosa ai margini. Studiare le dinamiche interne dell'azione istituzionale, e delle sue disfunzioni come la corruzione, non significa né implica sostenere una concezione monadica delle istituzioni pubbliche. Oltre a essere costituite da sistemi di ruoli interconnessi, come si è visto, le istituzioni pubbliche sono esse stesse interconnesse per il funzionamento della polis nel suo insieme.

L'esercizio della responsabilità di funzione è importante anche perché l'ordine pubblico richiede nel suo insieme che le diverse istituzioni che lo compongono agiscano secondo una ragione d'essere fondata e reciprocamente giustificabile. Per esempio, affinché le politiche del ministero della salute vengano attuate, è necessario che le case di cura le prendano in conto e l'esercizio delle loro funzioni risponda alle linee guida dettate da

quelle politiche. Lo stesso tipo di ragionamento si applica, *mutatis mutandis*, alla genesi delle disfunzioni istituzionali come la corruzione. Spesso il funzionamento delle istituzioni pubbliche è (anche) a pressioni esterne, da parte di agenti istituzionali pubblici o privati. Si pensi, per esempio, al ruolo delle lobby in politica,²¹ alle interazioni con le ONG per la distribuzione degli aiuti umanitari,²² o alle possibili pressioni da parte di appaltatori privati nell'assegnazione di lavori pubblici.²³

Certo, queste ultime considerazioni complicano il quadro in cui i funzionari pubblici sono chiamati a esercitare la propria responsabilità di funzione, ma non ne obliterano l'importanza. La responsabilità di funzione va intesa come l'asse portante di un'etica pubblica dell'azione istituzionale, quale condizione necessaria, anche se non sufficiente, per il funzionamento dell'azione istituzionale e la sua capacità di reagire a disfunzioni quali la corruzione.

4. Conclusione: Per un'etica pubblica dell'anticorruzione

L'adozione della prospettiva di un'etica pubblica dell'azione istituzionale incentrata sulla responsabilità di funzione offre anche lo spunto per rivalutare la lotta alla corruzione.

Contrastare la corruzione all'interno delle istituzioni pubbliche è importante come azione di contrasto a una forma specifica di ingiustizia. Poiché la corruzione altera dall'interno l'ordine normativo che regola le relazioni tra i funzionari, essa si profila come una forma di ingiustizia nelle interazioni.²⁴ Le violazioni dei doveri relativi all'esercizio della responsabilità di funzione implicati dalla corruzione mutano la struttura interna delle interazioni tra i funzionari, il modo in cui essi si relazionano gli uni agli altri in quanto membri di una certa istituzione. Questa forma di ingiustizia rende l'azione istituzionale inerentemente ingiusta in quanto lesiva dei diritti e dei doveri che i funzionari hanno nella loro veste istituzionale. La corruzione politica è perciò ingiusta quali che siano le sue conseguenze contingenti.

Così, è possibile che vi siano casi di corruzione che non hanno conseguenze negative per l'ordine pubblico, o che ne abbiano di contingentemente positive. Si pensi per esempio a quei casi in cui il pagamento di una tangente a un ufficiale di dogana permette il transito di aiuti umanitari in

²¹ Cf. Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, 19-20; 57-8; 88-9; 132-42.

²² Cf. Ceva e Ferretti, "Upholding Institutions in the Midst of Conflicts."

²³ Cf. Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, 71-7.

²⁴ Cf. *ibid.*, 8-11 e capitolo 3. Per una discussione della natura specifica della giustizia nelle interazioni, cf. Ceva, *Interactive Justice* (trad. it. *La giustizia nelle interazioni*).

zone di guerra. Questi casi, ai quali fa riferimento Bocchiola nel suo contributo, sono spesso indicati come casi di “corruzione nobile” o di “mani sporche”.²⁵ È interessante notare come questi casi di corruzione hanno una funzione euristica in quanto ci permettono di diagnosticare alcune disfunzioni istituzionali che sono più profonde rispetto ai problemi immediati a cui la corruzione si presenta come rimedio.²⁶

Questa considerazione suggerisce la natura *pro tanto* dell’ingiustizia della corruzione politica. La corruzione è sempre ingiusta quando avviene in un contesto istituzionale giusto e legittimo, mentre può essere il minore dei mali, e quindi almeno in parte scusabile, in altre circostanze. Tuttavia, anche nei casi in cui il male morale della corruzione può essere mitigato da considerazioni contestuali, le dinamiche di interazione corrotte all’interno delle istituzioni presentano tratti significativi di ingiustizia nel senso qui presentato.

Comprendere la natura dell’ingiustizia della corruzione politica aiuta anche a mettere a fuoco quali azioni sono necessarie per contrastare la corruzione e – dove possibile – mettere in atto politiche di anticorruzione giustificate e ben mirate. Segnatamente, l’azione di contrasto alla corruzione deve essere mirata soprattutto a instaurare dinamiche di interazione giuste – vale a dire conformi ai doveri di responsabilità di funzione – tra i funzionari nella loro veste istituzionale.²⁷ Per usare uno slogan, l’anticorruzione richiede di mettere in atto un’etica pubblica della responsabilità di funzione.

Concretamente, concepire l’anticorruzione come un’etica pubblica della responsabilità di funzione ci porta a mettere in discussione il potenziale di molte iniziative di anticorruzione volte principalmente a disincentivare e/o sanzionare i singoli comportamenti corrotti. Questi approcci, per la loro natura prevalentemente regolativa e legalistica, contano ma possono offrire solo una risposta parziale alla corruzione politica. Essi, infatti, sono diretti esclusivamente a casi di azioni illegali o in cui è possibile attribuire chiaramente le responsabilità (in senso retroattivo) ai singoli funzionari che hanno commesso una qualche infrazione sanzionabile.

Tuttavia, vi sono numerosi episodi di corruzione che coinvolgono azioni eticamente controverse anche se non chiaramente illegali (come il favoritismo nella fornitura di servizi pubblici); inoltre, soprattutto in casi di corruzione diffusa (si pensi a tangentopoli) sembra difficile e poco proficuo concentrare gli sforzi solo all’individuazione delle responsabilità causali dei singoli all’instaurazione di un sistema globalmente corrotto.

²⁵ Cf. Bocchiola, “La corruzione politica è (sempre) moralmente problematica?”

²⁶ Cf. Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, 9-10; 41-4; 113-4.

²⁷ Cf. *ibid.*, capitolo 5.

Riconcepire la corruzione politica come una questione di etica pubblica delle istituzioni significa chiamare all'azione i funzionari, come gruppo di agenti interconnessi, ad assumersi la responsabilità di sostenere e correggere l'azione istituzionale. Un tale approccio all'anticorruzione richiede, per esempio, di integrare strumenti di diritto penale con strumenti di diritto pubblico capaci di sostenere legami di fiducia tra i funzionari. I codici etici, per esempio, potrebbero essere rivisti in questo spirito, e rivalutati da mere collezioni di regole di condotta a veri e propri manifesti programmatici capaci di esprimere l'impegno dei funzionari e la loro interpretazione condivisa di principi guida della loro azione istituzionale.²⁸

Si potrebbero inoltre rivedere da questo angolo prospettico vari strumenti di monitoraggio interno della condotta dei funzionari, in modo da incentivare il loro contributo quali alleati preziosi per l'esercizio responsabile della funzione pubblica. Uno di questi strumenti, tanto discusso quanto promettente, è il *whistleblowing*, vale a dire la pratica di segnalazione di una qualche disfunzione istituzionale da parte dei membri dell'istituzione stessa. Questa pratica è stata spesso vista con sospetto come foriera di una cultura dello "spionaggio" rispetto all'azione dei funzionari pubblici. Episodi eclatanti di denuncia sui media, come il caso delle rivelazioni relative ai sistemi di sorveglianza di massa indirizzate da Edward Snowden al *Guardian* e al *Washington Post* hanno corroborato lo scetticismo verso queste pratiche. Gli episodi di ritorsione ricevuti in risposta a queste segnalazioni (si ricordi che Snowden è al momento esule in Russia) hanno spinto a vedere il *whistleblowing* come un'*extrema ratio* che eccede ampiamente ai doveri di ufficio di un funzionario pubblico. Tuttavia, se riconcepita all'interno di un'etica pubblica della responsabilità di funzione, questa pratica può assumere altro significato e altra valenza a far parte del catalogo dei normali strumenti per la salvaguardia dell'istituzione stessa. Quando il *whistleblowing* non è atto individuale ma pratica istituzionale essa può infatti essere vista come uno strumento attraverso il quale i funzionari pubblici s'impegnano attivamente per il buon funzionamento della loro istituzione.²⁹

Queste pratiche di monitoraggio interno rappresentano il modo concreto in cui i funzionari pubblici si impegnano a sostenere con il loro operato il funzionamento della loro istituzione e a contrastarne le disfunzioni come la corruzione. Questo approccio, che valorizza l'iniziativa e l'azione dei funzionari pubblici, richiede la promozione di una cultura istituzionale dell'anticorruzione. Un tale cultura passa per la messa in atto

²⁸ In questo senso va, per esempio, la proposta di Greco, *La legge della fiducia*.

²⁹ Cf., anche, Ceva e Bocchiola, *Is Whistleblowing a Duty?*

di pratiche che impegnino i funzionari pubblici a monitorare, rivedere e possibilmente correggere in modo critico e autoriflessivo la propria condotta in veste istituzionale e i principi che la giustificano. Questo impegno rappresenta il telaio di un'etica pubblica della responsabilità di funzione capace di sostenere la trama aperta dell'azione istituzionale e di fronteggiare le sfide alla sua tenuta.

Bibliografia

- Bagnoli, Carla, e Emanuela Ceva. "Individual Responsibility Under Systemic Corruption: A Coercion-based View." *Moral Philosophy and Politics* (2021). DOI: 10.1515/mopp-2020-0033
- Bird, Colin. "Passive Corruption: How Institutions Corrupt People." *Rivista Italiana di filosofia politica* 4 (2023): 37-57.
- Bocchiola, Michele. "La corruzione politica è sempre moralmente problematica?" *Rivista Italiana di filosofia politica* 4 (2023): 59-74.
- Ceva, Emanuela. *Interactive Justice*. London: Routledge, 2016. Trad. di Luna Orlando. *La giustizia nelle interazioni*. Torino: Giappichelli, 2017.
- Ceva, Emanuela, e Michele Bocchiola. *Is Whistleblowing a Duty?* Cambridge: Polity, 2018.
- Ceva, Emanuela, e Maria Paola Ferretti. *Political Corruption: The Internal Enemy of Public Institutions*. New York and Oxford: Oxford University Press, 2021.
- Ceva, Emanuela, e Maria Paola Ferretti. "An Ethics of Office Accountability for Well-Functioning Public Institutions." *Public Affairs Quarterly* 35 (2021): 277-96.
- Ceva, Emanuela, e Maria Paola Ferretti. "Upholding Institutions in the Midst of Conflicts: The Threat of Political Corruption." *Ethics & Global Politics* 14 (2021). DOI: 10.1080/16544951.2021.1961379.
- Emmet, Dorothy. *Rules, Roles and Relations*. London: MacMillan, 1966.
- Greco, Tommaso. *La legge della fiducia*. Roma-Bari, Laterza, 2021.
- Pedrini, Patrizia, "Lo spazio logico delle istituzioni: ordine normativo, *raison d'être* ed etica d'ufficio." *Rivista italiana di filosofia politica* 4 (2023): 19-36.
- Pellegrino, Gianfranco, "L'ingiustizia della corruzione politica. Integrità, rappresentanza e delega democratica." *Rivista italiana di filosofia politica* 4 (2023): 75-98.
- Sparling, Robert Alan. *Political Corruption: The Underside of Civic Morality*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2019.
- Thompson, Dennis. "Theories of Institutional Corruption." *Annual Review of Political Science* 21 (2018): 1-26.

Thompson, Dennis. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington DC: Brookings Institute, 1995.