

La corruzione politica è sempre moralmente problematica?

Is Political Corruption Always Morally Problematic?

MICHELE BOCCHIOLA

Université de Genève

michele.bocchiola@unige.ch

Abstracts. This essay analyzes Ceva and Ferretti's theory on the moral wrongness of political corruption. It highlights the significance of the concept of "mandate" in regulating the exercise of official power by public officials. In the second part of the essay, the paper discusses cases in which the violation of the terms of mandate may not be enough to conclude that political corruption is always morally problematic.

Keywords: political corruption, noble corruption, institutional duties.

Riassunto. In questo saggio, viene analizzata la teoria di Ceva e Ferretti riguardo alla problematicità morale della corruzione politica. Si mette in evidenza l'importanza del concetto di "mandato" nella regolamentazione dell'esercizio del potere d'ufficio da parte dei funzionari pubblici. Nella seconda parte del saggio, si discutono alcuni casi in cui la violazione dei termini del mandato potrebbe non essere sufficiente per affermare che la corruzione politica sia sempre moralmente problematica.

Parole chiave: corruzione politica, corruzione nobile, doveri istituzionali.

1. Introduzione

Per lungo tempo, la corruzione politica è stata una questione centrale nel dibattito filosofico-politico,¹ salvo poi venir derubricata in tempi più recenti a oggetto di studio per sociologi, scienziati della politica o teorici del diritto.² Il disinteresse delle filosofe e dei filosofi potrebbe essere spiegato in diversi modi. Ci sono sicuramente considerazioni di carattere teorico. La corruzione politica, come *concetto*, è difficile da definire con precisione. Il significato stesso del termine ‘corruzione’ è legato a mutevoli fattori culturali, sociali, economici, politici e storici. Ma se quello che conta come corruzione muta al mutare del tempo e dei luoghi, una trattazione filosofica cogente rischia di diventare un’impresa assai ardua. Ma ci sono considerazioni di carattere culturale, per così dire. La corruzione, come *problema*, si presenta a ogni epoca in nuove forme come se fosse irrisolvibile. Se un problema non ammette soluzione, più che un problema, diventa una caratteristica strutturale di tante (se non di tutte le) società. In questo modo, si finisce per considerare la corruzione come un *fatto* (da descrivere, misurare e spiegare, come fanno i sociologi e gli scienziati della politica) o una *fattispecie* (l’insieme degli elementi previsti dalle norme giuridiche perché possa applicarsi una sanzione, su cui dibattono i teorici del diritto).

Queste sono sicuramente considerazioni importanti per chi studia la corruzione politica, ma non rappresentano necessariamente un ostacolo insormontabile davanti al quale rassegnarsi. E il rinnovato interesse per questo tema – specialmente dopo importanti contributi come *Ethics in Congress* di Dennis Thomson³ – sono la dimostrazione del fatto che la questione della corruzione politica rappresenta un tema rilevante per il dibattito filosofico-politico.⁴ Con *Political Corruption*,⁵ Emanuela Ceva e Maria Paola Ferretti si inseriscono in questo rinnovato filone di indagine,

¹ Per una ricostruzione storico-filosofica del concetto di corruzione, si vedano, tra altri, Sparling, *Political Corruption* e Buchanan e Hill, *An Intellectual History of Political Corruption*. Per una prospettiva contemporanea sulla rilevanza storica della corruzione politica, si veda, per esempio, Pocock, *The Machiavellian Moment*.

² Per uno sguardo d’insieme sulle varie prospettive del dibattito contemporaneo sulla corruzione politica si vedano le raccolte di Heywood, *Political Corruption* e *The Routledge Handbook of Political Corruption*; Heidenheimer e Johnston, *Political Corruption*; Mungiu-Pippidi e Paul Heywood, *A Research Agenda for Studies of Corruption*.

³ Thompson, *Ethics in Congress*.

⁴ Una prospettiva filosofica sul dibattito contemporaneo sulla corruzione politica si trova in Ceva e Ferretti, “Political Corruption” e Miller, *Corruption and Anti-Corruption in Policing*. Si veda anche, in lingua italiana, la raccolta di saggi a cura di Ceva, “Le dimensioni della corruzione.”

⁵ Ceva e Ferretti, *Political Corruption*.

proponendo una nuova e interessante prospettiva sulla natura e sulla problematicità della corruzione politica. In questo saggio, cerco di analizzare alcuni degli aspetti centrali del dibattito sulla corruzione politica e, in particolare, gli aspetti innovativi della teoria di Ceva e Ferretti.

Il saggio è diviso in due parti. Parto da alcune questioni fondamentali per la comprensione generale del problema e del dibattito che si è sviluppato (§ 2), per mettere così in evidenza le importanti innovazioni che la prospettiva di Ceva e Ferretti offre (§ 3). Nella seconda parte del saggio, mi concentro sull'idea di mandato – lo strumento che regola l'esercizio del potere d'ufficio da parte di chi occupa un ruolo all'interno di un'istituzione pubblica. Questo è un punto importante per la teoria di Ceva e Ferretti, dal momento che la violazione dei termini del mandato ricevuto da un pubblico ufficiale rappresenta, in ultima istanza, ciò che rende moralmente problematico un caso di corruzione politica (§ 4). In conclusione, prendo in considerazione dei casi in cui la violazione dei termini del mandato potrebbe non bastare per affermare che la corruzione politica è moralmente problematica (§ 5).

2. Questioni fondamentali e prospettive tradizionali

Studiare la corruzione politica dal punto di vista filosofico significa porsi due domande fondamentali: *che cosa è la corruzione politica? E che cosa rende la corruzione politica moralmente problematica?* Nel dibattito contemporaneo, le due questioni sono spesso collegate – nel senso che la risposta data alla prima domanda implica l'estensione della successiva e la risposta alla seconda domanda determina, in qualche modo, l'intensione della prima.⁶ Sono, però, due questioni distinte: la prima riguarda il concetto di corruzione politica (quale che sia la sua valutazione morale); la seconda riguarda la caratteristica o proprietà normativa sulla cui base si può esprimere la valutazione morale di un caso concreto di corruzione. Un corretto esercizio di analisi filosofica dovrebbe cercare di separare le due domande, per non correre il rischio di confondere il piano descrittivo/concettuale con quello normativo/valutativo – come fanno molte teorie della corruzione politica nel dibattito recente.⁷

⁶ Queste sono due delle possibili domande che si possono porre su questo tema. Altre domande, altrettanto importanti, riguardano le cause e gli effetti della corruzione, la pervasività di questo fenomeno, la percezione da parte dei cittadini e delle cittadine e così via. Per quanto importanti, le risposte a queste domande partono, senza poterne prescindere, da questi due fondamentali quesiti.

⁷ Un'ulteriore distinzione che viene solitamente tracciata da chi studia la corruzione politica è tra i *comportamenti corrotti* – le azioni individuali che riguardano l'atto del corrompere (chi

Per quanto riguarda la prima domanda, il dibattito si è consolidato – o, forse, arenato – su prospettive come quella di Joseph Nye. Tra i pensatori contemporanei, Nye è tra i primi a identificare la corruzione con “un comportamento che devia dai doveri formali di un ruolo pubblico a causa di guadagni pecuniari o di status di natura privata (personale, di parenti stretti, di cricche private); oppure che viola le regole che impediscono l’esercizio di certi tipi di influenza di natura privata.”⁸ Questa definizione coglie molti aspetti di quello che, nel senso comune, è il significato intuitivo del termine ‘corruzione.’ Non a caso, si ritrova un’eco nelle definizioni date da importanti istituti internazionali e ONG impegnate nella lotta alla corruzione.⁹ Ma per quanto intuitivamente attraente e accettata da larga parte di studiosi e studiosi, questa prospettiva presenta dei limiti importanti. Per esempio, si dà per scontato che la corruzione consista in una connessione essenziale tra uno ‘scambio’ la cui natura consiste nell’essere un atto ‘illecito’ e il ‘perseguimento di fini privati’. Se esistesse una connessione essenziale tra questi tre elementi, allora il loro legame sarebbe intrinseco e indispensabile, così stretto da non poter parlare propriamente di corruzione senza tutti e tre. Stabilire connessioni essenziali tra concetti è importante per comprendere a fondo il significato dei concetti stessi e per riconoscere i legami fondamentali tra di essi. Ma nel caso della corruzione politica, sussiste veramente un legame di questo tipo tra scambio illecito e fini privati?

Per mostrare che la corruzione è *anche* uno scambio illecito per fini privati, ma non *solo*, è necessario immaginare dei comportamenti corrotti e delle pratiche corruttive che non includono uno scambio, che non violano una norma giuridica o che non sono orientati a fini privati. Un esempio classico è il nepotismo, la pratica di favorire i propri parenti o amici stretti nelle assunzioni o nelle promozioni, anche se non hanno le quali-

corrompe) e il divenire destinatario di un atto di corruzione (chi viene corrotto) – e le *pratiche corruttive* – l’insieme di comportamenti ripetuti più o meno stabilmente nel tempo, in un dato contesto sociale, politico o economico e che coinvolgono un gruppo di persone all’interno di istituzioni pubbliche o schemi cooperativi identificabili. A seconda della dimensione (individuale o istituzionale) che prendono in considerazione e del rapporto tra loro (continuità o discontinuità tra le due dimensioni), differenti teorie danno un resoconto diverso di che cosa rende la corruzione politica moralmente problematica. Per quanto importante, questa distinzione non ha rilevanza per quanto si sostiene nel prosieguo del saggio.

⁸ Nye, “Corruption and Political Development,” 419. La prospettiva di Nye sulla corruzione politica è basata sul lavoro di Banfield, *Political Influence*, 315 e seguenti.

⁹ Per esempio, secondo la World Bank, la corruzione consiste “Tabuso di cariche pubbliche a fini privati” (World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, Washington DC 1997, disponibile online: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coridx.htm>). Per Transparency International, la corruzione consiste ne “Tabuso del potere affidato per un guadagno privato” (<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>).

fiche o le competenze necessarie per il ruolo che andranno a coprire. Il nepotismo non si basa necessariamente su uno scambio esplicito di favori o di denaro tra le parti coinvolte. Inoltre, potrebbe essere una pratica non esplicitamente vietata da una norma. Ma anche in assenza di uno scambio esplicito o di una norma che lo vieti, si può considerare il nepotismo come una forma di corruzione in quanto viola il principio di selezione e promozione basato sulle capacità, e favorisce invece i legami familiari o personali.¹⁰ Ritorno su questo punto nel paragrafo successivo, passando ora alla seconda domanda.

Ci sono tre modi standard di spiegare che cosa c'è di sbagliato, da un punto di vista morale, in un comportamento corrotto o in una pratica corruttiva. Sommariamente, possiamo distinguere tra:

- a. un approccio *legalistico*, che riconduce tutti i casi di corruzione a diverse fattispecie criminose, disciplinate nel codice penale di uno stato;
- b. un approccio *a stato finale*, che spiega la problematicità morale della corruzione politica nei termini di effetti negativi subiti dalle persone e dalle società coinvolte;
- c. un approccio basato sull'idea di *interesse pubblico*, che equipara la corruzione politica a certe azioni contrarie alla sua tutela.

Questi tre approcci condividono un punto di forza: identificano con precisione quella caratteristica o proprietà che rende moralmente problematici un comportamento corrotto o una pratica corruttiva. Più precisamente, la corruzione politica è moralmente problematica se e perché:

- a'. rappresenta un *reato*;
- b'. consente di ottenere un *beneficio immeritato* – un guadagno economico o un miglioramento della propria posizione sociale;
- c'. antepone gli *interessi particolari* di una persona o di un gruppo agli interessi di tutti o al bene comune.

Tuttavia, questi tre approcci condividono una debolezza strutturale: da un punto di vista filosofico, forniscono una giustificazione instabile della problematicità della corruzione, dal momento che:

- a''). quello che conta come reato dipende dalle leggi vigenti, che variano da paese a paese;
- b''). non sempre è possibile dimostrare che il beneficio è stato ottenuto, *ex post*, a causa di un comportamento corrotto o di una pratica corruttiva,

¹⁰ Sul nepotismo, si veda, per esempio, Bellow, *In Praise of Nepotism*.

e che quel beneficio non si sarebbe potuto ottenere se la corruzione non fosse avvenuta senza turbare quello che, *ex ante*, sarebbe stato il normale corso degli eventi;

c³. quello che conta come interesse pubblico o bene comune è difficile da stabilire nelle società complesse e plurali come quelle contemporanee.

Al di là di pregi e difetti, è importante sottolineare un'assunzione di fondo che tutti e tre gli approcci condividono: la corruzione è *sempre* moralmente problematica. Questa assunzione non è sorprendente – avendo legato la definizione concettuale della corruzione al giudizio normativo che se ne dà – e potrebbe essere coerente con l'uso corrente del termine 'corruzione'. Nel linguaggio ordinario, infatti, il termine 'corruzione' appare come un concetto 'spesso' – un concetto, vale a dire, che ha un contenuto descrittivo e valutativo al tempo stesso (come i termini 'coraggio', 'crudeltà', o 'gentilezza'), legati al punto tale che è quasi impossibile separarli.¹¹ Forse è così e, per quanto di mia conoscenza, non esistono lavori che, sulla base di argomentazioni rigorose e cogenti, difendono la liceità della corruzione dicendo che è un qualcosa di buono o, almeno, permessibile da un punto di vista morale nella corruzione.¹² Tuttavia, addensare l'analisi filosofica di un concetto (o un problema) con giudizi di valore potrebbe compromettere l'intera architettura di un progetto filosofico. E uno di meriti della prospettiva che Ceva e Ferretti difendono in *Political Corruption* è proprio quello di distinguere i piani dell'analisi. Vediamo come.

3. Una nuova prospettiva

Secondo Ceva e Ferretti, nella formulazione più generale la corruzione politica rappresenta:

D: un uso del potere concesso a qualcuno di cui non si può rendere conto.¹³

Non tutti gli usi del potere di cui non si può rendere conto rappresentano necessariamente una forma di corruzione politicamente rilevante. Ci

¹¹ Su questo punto, si veda Williams, *Ethics and The Limits of Philosophy*, cap. 7.

¹² Ma si vedano i lavori, forse un po' datati, come quelli di Huntington, *Political Order in Changing Societies*, specialmente 59-64, Bayley, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, per una valutazione non pienamente negativa del ruolo della corruzione nella transizione da un sistema pre-moderno e uno moderno.

¹³ Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, 19.

sono altre due condizioni che si devono verificare per poter identificare un episodio di corruzione politica come tale. Ci deve essere una persona che si trova ad agire:

D.1. nella veste istituzionale di pubblico ufficiale;

D.2. per perseguire un'agenda la cui logica sottesa potrebbe non rispettare i termini del mandato ricevuto per l'esercizio del potere di ufficio.¹⁴

D.1 ha la funzione di restringere l'ambito di applicazione della teoria all'uso del potere di ufficio di cui dispongono un gruppo specifico di cittadini e cittadine: i pubblici ufficiali – vale a dire, coloro che occupano un ruolo all'interno delle istituzioni pubbliche.¹⁵ Le forme di corruzione che hanno rilevanza politica, quindi, riguardano solo i pubblici ufficiali, nel pieno esercizio delle proprie funzioni. D.2. svolge il ruolo di identificare il fattore normativo rilevante per classificare certi i comportamenti come corrotti e certe pratiche come corruttive. Le forme di corruzione politicamente rilevanti sono quindi quelle che comportano una violazione della lettera del mandato conferito ai pubblici ufficiali, o un'incoerenza con lo spirito del mandato.

Un primo vantaggio che la teoria di Ceva e Ferretti presenta rispetto alle teorie tradizionali è quello di includere un ampio insieme di comportamenti e pratiche che, pur non rappresentando un reato ($\neg a'$), anche senza produrre benefici immeritati ($\neg b'$) o ledere l'interesse pubblico ($\neg c'$), possono definirsi a pieno titolo corrotti da un punto di vista politico. Un esempio discusso a più riprese nel libro è quello del nepotismo, come già menzionato nel paragrafo precedente. Il nepotismo rappresenta una pratica moralmente problematica anche se spesso non è sanzionata da una legge ($\neg a''$), per la quale si potrebbero a fatica determinare i vantaggi e gli svantaggi per le persone coinvolte ($\neg b''$) e per il bene comune ($\neg c''$) – per esempio, nel caso in cui la persona favorita da una scelta nepotistica svolge adeguatamente il proprio compito istituzionale.

Separando l'aspetto concettuale da quello normativo, Ceva e Ferretti possono fare a meno di approcci come quello legalistico (a), quello a stato finale (b), e quello basato sull'idea di interesse pubblico (c), evitando così le critiche consuete alle teorie della corruzione politica. Rimane da chiarire se, dal punto di vista normativo, la teoria di Ceva e Ferretti condivide l'assunzione delle teorie tradizionali secondo cui la corruzione politica è *sempre* moralmente problematica.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, 24.

Secondo Ceva e Ferretti, ciò che rende la corruzione politica moralmente problematica è un «deficit of office accountability»,¹⁶ che potremmo tradurre in italiano con una perifrasi del tipo: *il venir meno della possibilità di rendere conto dell'uso del potere di ufficio concesso a chi riveste un ruolo all'interno di un'istituzione pubblica, spiegando e giustificando l'uso del potere d'ufficio come coerente con i termini del mandato ricevuto*. L'idea di *accountability* – il rendere conto, dando delle ragioni che spieghino la natura corrotta di un comportamento o una pratica – è centrale nella concezione di Ceva e Ferretti ed è legata a una complessa teoria di che cosa sono le istituzioni pubbliche.¹⁷

Brevemente – siccome non è il punto centrale su cui mi vorrei concentrare in questo saggio – secondo Ceva e Ferretti, chi occupa un ruolo all'interno delle istituzioni pubbliche è costitutivamente legato a tutte le altre persone che occupano altri ruoli all'interno delle stesse istituzioni. Questo legame costitutivo rende i ruoli che diverse persone occupano *pro tempore* necessariamente interrelati, nella misura in cui un atto d'ufficio compiuto da una persona dipende, in qualche misura, dagli atti d'ufficio compiuti da ciascun altro membro all'interno della medesima istituzione.¹⁸ Quando chi occupa un ruolo non è in grado di rendere conto a ciascun altro membro del proprio operato, quando un comportamento o una pratica sono contrari ai termini del mandato che regola il potere di ufficio di cui si dispone, ci troviamo di fronte a un caso di corruzione politica.¹⁹

Ora, in questo quadro teorico, l'idea di mandato fornisce la base sulla quale gli atti d'ufficio vengono compiuti. Per 'base' intendo l'insieme delle considerazioni che informano le decisioni da prendere o le azioni da compiere a livello istituzionale, e che consentono di giustificare il proprio operato a colleghi e colleghe, nonché a un pubblico più ampio (l'intera cittadinanza) ove questo fosse richiesto o necessario. Riflettere su questo punto è importante per diverse ragioni. Da una parte, indica il perimetro entro cui i poteri di ufficio possono e devono essere esercitati, specialmente quando una carica gode di un potere discrezionale – la facoltà di decidere autonomamente. Dall'altra, consente di capire con maggiore chiarezza il senso in cui il venir meno della possibilità di rendere conto dell'uso del potere di ufficio collegato a un ruolo istituzionale come coerente con i termini del mandato ricevuto renda la corruzione politica moralmente problematica. Questo richiede di esplorare in maggior dettaglio la seconda condizione (D.2.) della definizione generale di corruzione politica.

¹⁶ *Ibid.*, cap. 3.

¹⁷ *Ibid.*, 8-9, 22-27, 95-104.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, 96.

4. Il mandato dei pubblici ufficiali

Il significato etimologico di ‘mandato’ rimanda all’idea di mettere qualcosa (un compito) nelle mani di qualcuno.²⁰ E pare proprio questo il senso in cui Ceva e Ferretti utilizzino l’idea di mandato per definire le modalità e i limiti dell’azione istituzionale e, *a fortiori*, l’idea di corruzione politica. In termini generali, un mandato regola la *concessione* di un potere da parte di un mandante (nel nostro caso, le istituzioni pubbliche o la cittadinanza nel suo complesso) a un mandatario (un pubblico ufficiale), attraverso l’*affidamento* di compiti istituzionali. La concessione riguarda l’attribuzione dei diritti e dei doveri connessi all’esercizio della funzione pubblica che una persona assume con un atto formale (per esempio, con la firma di un documento ufficiale o la pronuncia pubblica di un giuramento) e che mantiene per tutta la durata dell’incarico. L’affidamento indica l’atto di fiducia che i membri di un’istituzione compiono nei confronti di chi assume la carica che il mandato sia seguito e rispettato nella lettera e nello spirito. La corruzione politica, nella teoria di Ceva e Ferretti, consiste nella violazione dei termini del mandato, determinando così un utilizzo non conforme del potere di ufficio concesso e affidato a un pubblico ufficiale.

I confini del mandato si caratterizzano per una maggiore estensione rispetto alle leggi vigenti – istruzioni giuridicamente imperative e vincolanti che stabiliscono, per esempio, il numero di ore lavorative da svolgere – includendo quelle «norme morali che vincolano la persona nel momento in cui ricopre un ruolo istituzionale».²¹ Tra le norme morali che regolano l’azione individuale, c’è un dovere specifico che si applica ai membri di istituzioni pubbliche: il dovere di *accountability* o, come detto sopra, il dovere di rendere conto del proprio operato:

Dire che chi occupa un ruolo all’interno di un’istituzione pubblica ha un dovere di rendere conto del proprio operato significa, in primo luogo, che deve agire sempre in modo tale da poter offrire una spiegazione facendo riferimento ai termini del mandato ricevuto, in modo da evitare possibili disaccordi sull’esercizio del potere di ufficio di cui si dispone. Questo dovere richiede, innanzitutto, di dimostrare che l’esercizio del potere d’ufficio è coerente con lo spirito o la lettera del mandato ricevuto.²²

²⁰ L’idea di mandato svolge un ruolo centrale in tutto il libro. Nell’introduzione (Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, 7 e seguenti) le autrici danno una caratterizzazione legata al potere legato all’esercizio della funzione pubblica, sulla quale sviluppano la teoria della corruzione politica.

²¹ *Ibid.*, 95-96.

²² *Ibid.*, 105.

L'idea di rendere conto del proprio operato fornisce il metodo per verificare se un comportamento è effettivamente corrotto rispetto al mandato ricevuto, ma non dice nulla sullo statuto normativo del mandato stesso. Potremmo essere tentati dal pensare che tutti i comportamenti che risultano incoerenti con i termini del mandato ricevuto sono *sempre* corrotti. Ma se così fosse, la teoria potrebbe risultare troppo generale, includendo anche quei casi in cui non è tanto l'utilizzo non conforme del potere di cui un pubblico ufficiale dispone a determinare la problematicità morale di un comportamento corrotto, quanto il fatto che il mandato è formulato in maniera inopportuna se non addirittura ingiusta. Ceva e Ferretti spiegano problemi di questo tipo facendo riferimento a casi come quelli di Oskar Schindler, l'imprenditore che salvò la vita di più di mille donne e uomini di religione ebraica impiegandoli nella sua fabbrica di Cracovia, attraverso la corruzione di alcuni ufficiali tedeschi.²³ Questi sono casi in cui un'azione rappresenta, *prima facie*, un caso di corruzione; ma nel contesto in cui viene compiuta – un contesto di profonda ingiustizia delle istituzioni sociali e politiche – quell'azione è, *ultima facie*, corretta da un punto di vista morale. Casi come questo sono generalmente definiti come casi di 'corruzione nobile'.²⁴

Nei casi di corruzione nobile, si potrebbe considerare come moralmente giustificato un comportamento generalmente identificato come corrotto perché, tutto considerato:

[i]l dovere di rendere conto del proprio operato, che è generalmente vincolante per chi occupa un ruolo nelle istituzioni pubbliche, perde la sua forza normativa nel momento in cui la sua violazione rivela l'ingiustizia più profonda dei termini stessi del mandato e dell'ordine normativo che il pubblico ufficiale corrotto viola con la sua azione.²⁵

Per Ceva e Ferretti, quindi, i casi di corruzione nobile non sono casi di corruzione non problematici da un punto di vista morale; non sono casi di corruzione politica, *punto e basta*. Questo è sicuramente vero nei casi in cui il mandato è di deportare e uccidere donne e uomini di religione ebraica ricevuto dagli ufficiali tedeschi (nobilmente) corrotti da Oskar Schindler. Qui le autrici sembrano adottare un'accezione alquanto ristretta di corruzione nobile. In una concezione ristretta, ciò che nobilita la corruzione è la correttezza morale di una singola azione compiuta in un contesto di fondo profondamente ingiusto. C'è però un'altra accezio-

²³ *Ibid.*, 111

²⁴ Sulla corruzione nobile si vedano Kleinig, "Rethinking Noble Cause Corruption" e Miller, *Corruption and Anti-Corruption in Policing*, cap. 3.

²⁵ Ceva e Ferretti, *Political Corruption*, 111.

ne di corruzione nobile, più ampia, secondo la quale anche in un contesto di fondo giusto o quasi giusto (in quei casi, cioè, dove non ci sono prove che le istituzioni sociali e politiche siano ingiuste), sarebbe sbagliato non agire in modo corrotto secondo la definizione di Ceva e Ferretti.²⁶ Che cosa succede, per esempio, se il mandato è formulato in maniera legittima, nell'ambito di istituzioni giuste o quasi giuste, ma le circostanze specifiche richiedono di agire in maniera contraria al mandato stesso?

Come abbiamo già detto, Ceva e Ferretti identificano la problematicità della corruzione nella violazione della lettera del mandato ricevuto da un pubblico ufficiale o nell'incoerenza di un'azione compiuta nell'esercizio della funzione pubblica con lo spirito del mandato che la regola, dove il mandato è:

a^{'''}: un contratto *aperto*; e

b^{'''}: un contratto *non-specifico*.

Secondo questa interpretazione il mandato non è limitato a un insieme definito di compiti specifici – altrimenti sarebbe un mandato di tipo imperativo, composto di sole norme giuridicamente vincolanti (come 'a') –, ma definisce la gamma delle possibili opzioni di scelta, senza indicare quali pratiche e comportamenti siano corretti o corrotti *ex ante* – a differenza di buona parte delle teorie della corruzione politica (come 'b'). Così concepito, il mandato lascia tale libertà e discrezionalità all'azione istituzionale che è difficile capire quando un comportamento o una pratica sono corrotti semplicemente perché non c'è una risposta disponibile *ex ante*. Questo è probabilmente dovuto a una terza caratteristica del mandato, visto come:

c^{'''}: un contratto *interpretabile*.

Qui le cose si fanno più complesse: qual è la base dell'interpretazione davanti a un profondo disaccordo sul mandato? Che cosa succederebbe se il medesimo mandato venisse interpretato per giustificare condotte istituzionali in contraddizione tra loro? È comunque possibile affermare nei casi in cui l'interpretazione del mandato è inevitabilmente soggetto a controversie che la corruzione politica è *sempre* moralmente problematica?

Ceva e Ferretti sembrano prevedere casi di questo tipo:

²⁶ Ringrazio uno dei valutatori anonimi per avermi aiutato a formulare questo punto con maggior chiarezza.

Si tratta di momenti in cui il disaccordo riguarda lo spirito oltre che la lettera di un mandato di potere. [...] In alcune circostanze istituzionali, la presenza della corruzione politica può indicare che un certo mandato che regola l'uso del potere d'ufficio è molto controverso o radicalmente contestato. In queste circostanze, la corruzione politica può avere la funzione euristica di mettere in luce le preoccupazioni circa la giustizia o la legittimità stessa di un mandato o, di fatto, del ruolo istituzionale. In questi casi, la problematicità della corruzione politica da un punto di vista morale potrebbe essere scusata (*pro tanto*) o di fatto completamente ignorata (*prima facie*).²⁷

Se i casi di corruzione nobile hanno tutt'al più una funzione euristica, allora la corruzione può essere 'nobile' solo all'apparenza; e ciò che la nobilita – o, per meglio dire, la scusa – è la capacità di mettere in evidenza il contesto generale di ingiustizia in cui si verifica in un episodio di corruzione. Ma è realmente così? Non si danno *mai* casi in cui, pur in un contesto grossomodo giusto, alcune pratiche corruttive o dei comportamenti corrotti si possono considerare nobili (o almeno giustificati), e non solo scusabili?

5. Casi controversi

Quando si cerca di definire la corruzione nobile, si fa spesso riferimento a casi particolari, in cui se un pubblico ufficiale agisse *solo* sulla base di un mandato chiuso ($\neg a$), specifico ($\neg b$) e, soprattutto, non interpretabile se non alla lettera ($\neg c$), agirebbe in maniera ingiusta perché il mandato è ingiusto *ultima facie*, come abbiamo visto, nonostante sia legittimo *prima facie*. Tuttavia, questi non sono casi particolarmente controversi. Casi come quello di Oskar Schindler mostrano semmai la capacità euristica della corruzione politica, come sostengono correttamente Ceva e Ferretti. Si tratta della capacità di mettere in luce la problematicità delle condizioni di fondo in cui un determinato atto viene compiuto. Dunque, per mostrare che esiste la corruzione nobile anche in condizioni normali – negando l'intuizione ordinaria secondo la quale la corruzione è sempre moralmente problematica – occorre mostrare che si possono dare casi rilevanti anche quando le condizioni di fondo non includono gravi e palesi ingiustizie – casi in cui, descrittivamente, si può identificare un episodio di corruzione come tale ma, sul piano normativo, non lo si può valutare come moralmente problematico al pari di altri casi di corruzione.

Immaginiamo che il mandato di un agente di polizia stradale sia di far rispettare rigorosamente il codice della strada, sanzionando qualsiasi trasgressione; sulla base del mandato, in un caso come questo:

²⁷ *Ibid.*, 110.

P. Un agente di polizia non eleva una contravvenzione per eccesso di velocità in cambio di una somma di denaro.

L'agente di polizia agisce chiaramente in maniera corrotta. Si tratta, infatti, di un pubblico ufficiale che, nel pieno esercizio delle sue funzioni (D.1), non esegue i propri doveri per perseguire un'agenda (l'arricchimento personale) la cui logica non può essere riconosciuta come coerente con i termini del mandato conferito (D.2). Nessuno dissentirebbe sul fatto che P sia un caso di corruzione. Ma che dire, invece, di una variazione di P, tale per cui:

P'. Un agente di polizia non eleva una contravvenzione per eccesso di velocità per evitare che chi guida cada vittima di un'aggressione.

P' è un caso di corruzione? Senza dubbio, in P', l'agente di polizia viola il proprio mandato, anche se tale violazione, direbbero Ceva e Ferretti, è moralmente *scusabile* perché, tutto considerato – dato cioè l'insieme completo di considerazioni che giocano un ruolo nella nostra comprensione e valutazione morale di un caso – ci sono ragioni soverchianti per lasciar correre via l'autista inseguito da un malintenzionato. Ma potremmo anche dire che l'agente di polizia è politicamente corrotto perché, non sanzionando la violazione dei limiti di velocità, è contravenuto al mandato ricevuto? Per la teoria di Ceva e Ferretti, anche P' (e non solo P) dovrebbe essere un caso di corruzione politica. Ma se così fosse, perché non dire che P' è un caso di corruzione *nobile*? Se si potesse affermare che casi come P' sono forme di corruzione nobile, sarebbero anche comportamenti *giusti*, e non solo scusabili, nonostante l'azione compiuta non sia coerente con il termine di mandato.

Molti probabilmente penserebbero che definire corrotto l'agente di polizia disobbediente in P' sarebbe eccessivo o fuori luogo o, se più filosoficamente inclini, fenomenologicamente inaccurato. Ma questa appare un'implicatura della teoria di Ceva e Ferretti. Chiaramente, si possono mettere alla prova tutte le definizioni e, più in generale, ogni teoria filosofica, tramite una serie di controesempi, al fine di mostrare che vengono inclusi casi irrilevanti. In molti casi, gli esempi individuano solo delle eccezioni; in altri casi, possono condurre a esiti così contro-intuitivi da invalidare la teoria stessa. Sebbene la variazione del caso dell'agente di polizia non sia in grado di invalidare la teoria, potrebbe essere utile per illustrare situazioni in cui l'applicazione della definizione di corruzione politica si discosta in maniera problematica dalle condizioni generali della teoria. Questo non significa che la teoria non funzioni o che funzioni solo in un numero limitato di casi. Sono convinto che la teoria di Ceva e Fer-

retti possa trattare meglio i casi di corruzione politica rispetto alle teorie rivali, fornendo una spiegazione più convincente, come ho argomentato. Gli esempi discussi qui hanno il solo scopo di mostrare che non si può considerare la questione della corruzione nobile solo come un problema di regole generali di fondo sbagliate o ingiuste, come Ceva e Ferretti sembrano suggerire.

Forse è il problema sta nel fatto che l'identificazione di un elemento specifico che nobilita la corruzione in tutti i casi – da contesti di profonda ingiustizia a casi di società giuste o quasi giuste – non esiste. Se così fosse, allora Ceva e Ferretti avrebbero ragione nel sostenere che la corruzione nobile o non è corruzione oppure non è nobile. L'alternativa sarebbe sostenere che la corruzione nobile è un caso *sui generis* di corruzione e, per questa ragione, tutte le teorie della corruzione politica (e non solo quella di Ceva e Ferretti) fanno fatica a trattare in maniera convincente. Per trovare risposta a questa domanda potrebbe rendersi necessario uno studio specifico di quei casi che sono sempre state lasciati ai margini delle teorie tradizionali della corruzione politica.

6. Conclusioni

La teoria di Ceva e Ferretti coglie una caratteristica distintiva dei doveri connessi alla funzione pubblica: sono doveri da svolgere con diligenza, cioè indipendentemente dal loro contenuto specifico, dal guadagno personale che il titolare dell'ufficio potrebbe ottenere o anche da come si possano proteggere gli interessi pubblici.²⁸ La teoria proposta ha molti pregi e supera molte delle critiche tradizionali rivolte alle teorie che fanno leva su approcci legalistici, a stato finale o basati sull'idea di interesse pubblico. Questo è possibile identificando nell'idea di coerenza tra l'azione compiuta da parte di chi occupa un ruolo all'interno di un'istituzione pubblica e il mandato ricevuto – lo strumento che regola l'esercizio del potere d'ufficio – la chiave per dare un resoconto delle ragioni per le quali la corruzione politica è, a volte (ma non necessariamente sempre), moralmente problematica.

In alcuni casi, definiti generalmente come 'corruzione nobile', la teoria di Ceva e Ferretti sembra spingere il pubblico ufficiale in situazioni quasi dilemmatiche. Se il pubblico ufficiale seguisse pedessequamente il mandato ricevuto per non agire in modo corrotto, potrebbe rischiare di compiere

²⁸ Questo sembra coerente, per esempio con quanto prescrive l'art. 54 della Costituzione italiana: "I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore."

un'azione problematica per ragioni indipendenti dalla corruzione politica. Al contrario, se decidesse di agire basandosi su ragioni più generali, il suo comportamento potrebbe sembrare corrotto. Questo crea una situazione complessa in cui il pubblico ufficiale deve trovare un equilibrio tra obblighi generali e il dovere di agire in maniera da poter spiegare la logica delle proprie azioni e comportamenti nella veste istituzionale.

Quale sia la soluzione adeguata a questo problema rimane un punto di discussione e di studio. La soluzione proposta da Ceva e Ferretti – considerare i casi di corruzione nobile come dei casi in cui le condizioni di fondo sono ingiuste o comunque problematiche – vorrebbe risolvere il problema alla radice. Ma forse il problema della corruzione nobile rimarrà un dilemma, cioè una situazione in cui si deve necessariamente compiere una scelta difficile tra due o più corsi di azioni tra loro incompatibili.

Riferimenti bibliografici

- Banfield, Edward C. *Political Influence*. Glencoe: Free Press, 1961.
- Bellow, Adam. *In Praise of Nepotism: A History of Family Enterprise from King David to George W. Bush*. New York: Doubleday, 2003.
- Bayley, David H. "The Effects of Corruption in a Developing Nation." *The Western Political Quarterly* 19 (1966): 719-732. <https://doi.org/10.2307/445147>.
- Buchanan, Bruce, e Lisa Hill. *An Intellectual History of Political Corruption*. London: Palgrave MacMillan, 2014.
- Ceva, Emanuela, ed. "Le dimensioni della corruzione. Una prospettiva filosofica." *Notizie di Politeia* XXXIV (2018).
- Ceva, Emanuela, e Maria Paola Ferretti. "Political Corruption." *The Philosophy Compass* 12 (2017). <https://doi.org/10.1111/phc3.12461>
- Ceva, Emanuela, e Maria Paola Ferretti. *Political Corruption: The Internal Enemy of Public Institutions*. New York: Oxford University Press, 2021.
- Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston. *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick (N.J.): Transaction Publishers, 2002.
- Heywood, Paul. *Political Corruption*. Oxford: Blackwell, 1997.
- Heywood, Paul. *The Routledge Handbook of Political Corruption*. London: Routledge, 2015.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Kleinig, John. "Rethinking Noble Cause Corruption." *International Journal of Police Science and Management* 4, no. 4 (2002): 287-314.
- Miller, Seumas. *Corruption and Anti-Corruption in Policing: Philosophical and Ethical Issues*. Dordrecht: Springer, 2016.

- Mungiu-Pippidi, Alina, e Paul Heywood. *A Research Agenda for Studies of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020.
- Nye, Joseph S. "Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis." *American Political Science Review* 61, no. 2 (1967): 417–427.
- Pocock, John G.A. *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1975.
- Sparling, Robert Alan. *Political Corruption: The Underside of Civic Morality*. Philadelphia (PA): University of Pennsylvania Press, 2019.
- Thompson, Dennis F. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington DC: Brookings Institute, 1995.
- Williams, Bernard A. O. *Ethics and The Limits of Philosophy*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1985, trad. it. *Ètica e i limiti della filosofia*. Milano, Feltrinelli, 1987, cap. 7.