

DEMOCRAZIA E DIRITTI SOCIALI

(e-ISSN 2610-9166)

Fascicolo 2/2018

LA CORRUZIONE

Direttore scientifico e responsabile

LUIGI DI SANTO

Vicedirettore

GENNARO GIUSEPPE CURCIO

Comitato scientifico

EDOARDO ALES (*Università di Napoli Parthenope*) - DANIELE CANANZI (*Università Mediterranea di Reggio Calabria*) - GENNARO GIUSEPPE CURCIO (*Istituto Internazionale Jacques Maritain - Roma*) - MARIA D'ARIENZO (*Università di Napoli Federico II*) - LUIGI DI SANTO (*Università di Cassino e del Lazio Meridionale*) - ENRICO FERRI (*Università Niccolò Cusano*) - JOSÉ ANTONIO GARCÍA LÓPEZ (*Universidad de Jaén*) - JOSÉ ALBUCCÓ HENRÍQUEZ (*Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez*) - FLOR MARIA AVILA HERNANDEZ (*Universidad Católica de Colombia*) - ÁLVARO MÁRQUEZ-FERNÁNDEZ (*Universidad del Zulia*) - LAURA MOSCATI (*Sapienza Università di Roma*) - JULIO EDMUNDO PLAZA (*Universidad Nacional de Tucumán*) - ANTONIO PUNZI (*Università Luiss Guido Carli*) - GIUSEPPE RECINTO (*Università di Napoli Federico II*) - RENATO RUA DE ALMEIDA (*Pontificia Universidade Católica de São Paulo*) - STEFANO ZAMAGNI (*Università di Bologna*)

Comitato di redazione

GIULIO DONZELLI (*Coordinatore editoriale*) - NAUSICA LUCIA GUGLIELMO (*Caporedattore*) - ANDREA AVERSANO - ALESSANDRO CONTI - MARIKA GIMINI - MICHELE IASELLI - RAFFAELE MAIONE - LETIZIA SCHIETROMA - ENRICO MARIA TESSITORE

La rivista è pubblicata nell'ambito delle attività scientifiche del Dipartimento di Economia e Giurisprudenza dell'[Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale](#), dell'[Istituto Internazionale Jacques Maritain](#) e della [Scuola Nazionale di Formazione Socio-Politica Giorgio La Pira](#).



INDICE

Introduzione

- LUIGI DI SANTO, *Ama il prossimo tuo più di te stesso. Alcune considerazioni introduttive sul fenomeno della corruzione* 3

Saggi

- RAFFAELE CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia* 9
- JOSÉ ALBUCCÓ HENRÍQUEZ, SERGIO FERNÁNDEZ AGUAYO, *La ciudad creadora lugar de la persona como un ser humano, democrático y creativo* 23
- ANTONIO PUNZI, *Dalla casa di vetro alla città intelligente. Lotta alla corruzione e politiche dell'innovazione* 35

Articoli

- GIULIO DONZELLI, *La dignità del lavoro intellettuale: il nodo dell'equo compenso* 51
- NAUSICA LUCIA GUGLIELMO, *La corruzione e la scelta a partire dal pensiero di Søren Kierkegaard* 67
- RAFFAELE MAIONE, *L'etica a servizio della Pubblica Amministrazione* 75

Note

- GIACINTO MATARAZZO, *Lo ius soli e lo ius sanguinis in Europa* 85

Recensioni

- P. DAVIGO, *Il sistema della corruzione*, Roma-Bari, Laterza, 2017 (Sabrina Apa) 97
- A. PUNZI, *Diritto certezza sicurezza*, Torino, Giappichelli, 2017 (Andrea Aversano) 101
- A. GRATTERI, A. NICASO, *Fiumi d'oro. Come la 'ndrangheta investe i soldi della cocaina nell'economia legale*, Milano, Mondadori, 2017 (Alessandro Cerasoli) 107
- V.V. ALBERTI, *Pane sporco. Combattere la corruzione e la mafia con la cultura*, Milano, Rizzoli, 2018 (Michele Iaselli) 111
- L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2017 (Letizia Schietroma) 115
- R. CANTONE, F. CARINGELLA, *La corruzione spiegata ai ragazzi che hanno a cuore il futuro del loro paese*, Milano, Mondadori, 2018 (Enrico Maria Tessitore) 119

INTRODUZIONE

AMA IL PROSSIMO TUO PIÙ DI TE STESSO ALCUNE CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SUL FENOMENO DELLA CORRUZIONE

In un libro del 2018, dal titolo emblematico, *Philosophie de la corruption*, Thierry Ménéssier, si sofferma sulla corruzione nelle democrazie pluralistiche contemporanee, seguendo un approccio di filosofia pratica, volto all'osservazione e alla descrizione dei comportamenti tenuti dai soggetti coinvolti nelle dinamiche del fenomeno, definendo tale ambito speculativo come «antropologia della corruzione», tenendo conto in particolare del caso francese. Anche nel nostro Paese, in questi ultimi anni, il tema della corruzione ha acquisito una inedita centralità nel dibattito pubblico. Ciò è avvenuto in particolar modo con la presidenza di Raffaele Cantone all'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2014.

Negli ultimi anni, grazie all'instancabile opera del presidente Cantone e dell'intera Autorità, non solo il livello di repressione del fenomeno ha segnato punte di eccellenza, ma soprattutto, cosa più importante, il tema è stato avvertito come problema reale nel Paese, forse per la prima volta dal dopoguerra ad oggi. Il livello antropologico rinvenibile in ciò che sta accadendo sembra evidente. Più che mai il fenomeno della corruzione è al centro della discussione in merito ai percorsi di formazione culturale di ogni giovane cittadino che voglia avvicinarsi alla politica e al diritto. Sappiamo che non sono più sufficienti le vecchie categorie delle competenze istituzionali e sappiamo che, per quanto importante sia una formazione generale, l'aderenza alla realtà è indispensabile nel clima degenerativo della vita pubblica. Non si tratta semplicemente del principio di legalità, ma di "credere" nella possibilità di un cambiamento che in fondo dipende da ciascuno di noi, non dipende da altro.

Oggi è di moda la categoria dell'onestà. Nel dibattito politico si incita alla "purezza" degli onesti in una gara paradossale ai confini della comicità. Crediamo che sia più corretto parlare di un diritto all'onestà, che tenga insieme il concetto di legalità con l'idea di responsabilità. Il diritto alla pretesa di vivere e operare in una comunità giusta e libera, solidale e democratica, dove l'altro è interrogato come risorsa e non come "essere di paura", nel senso dell'allofobia, come bene scrive Punzi in questo volume. La corruzione è un peccato capitale come dice Cantone per le istituzioni

democratiche, ma anche per la libertà in senso economico, ovviamente sul piano della concorrenza di mercato. E come scrive Sebald, l'abitudine a cercare e trovare la via più breve per raggiungere gli scopi perseguiti pur sapendo che tale cammino ci porta a ritornare incorreggibili sul sentiero delle disgrazie. Sapendo della naturale inclinazione dell'uomo, non sono in tal senso sufficienti strumenti di repressione, ma vanno implementati strumenti di prevenzione.

È in questa direzione che il diritto all'onestà va compreso. Non una educazione alla legalità in senso utopistico, non una amministrazione passiva che attende gli interventi della magistratura. Il diritto all'onestà richiama alla responsabilità verso il prossimo sia sul piano della alterità sia nel ritenere la generazione che verrà meritevole di trovare una realtà sociale più giusta. È nel nostro interesse la convenienza del bene. Si potrebbe dire: «Ama il prossimo tuo *più* di te stesso». Non odiare gli indifferenti, ma non essere indifferenti agli indifferenti. Anche perché il peccato di omissione più grave è la rinuncia alla comprensione dell'altro. Torna alla mente il pensiero del martire don Peppe Diana, «per amore del mio popolo». Raffaele Cantone, ne *Il male Italiano*, parla di «casa di vetro». In tal senso, se è vero che è necessario assumersi delle responsabilità anche in nome del principio di solidarietà, in conformità ai valori della nostra Costituzione, è anche vero che si debba rinunciare all'idea di incapsularci atomisticamente nella nostra sfera propria e aprirci all'idea che maggiori controlli, anche ove fossero parzialmente invasivi, non sono offensivi della nostra libertà e della nostra riservatezza, ma sono le condizioni di possibilità di un controllo nei confronti di pratiche che sono illegali.

Davvero la corruzione, come dice il Santo Padre, si profila come un male teologico. La corruzione «spuzza» dice Papa Francesco nel suo indimenticabile discorso del 21 marzo 2015 davanti ai ragazzi di Scampia. È lo stesso «puzzo» pirandelliano che esala dal corpo ancor peggio che dai bisogni dell'anima. I valori religiosi sono fondamentali per la lotta alla corruzione, ma in generale per il cambiamento del nostro Paese, soprattutto nella prospettiva di una etica minima che prende le distanze da ogni ideologia dell'egoismo. Il Santo Padre in materia di corruzione è stato netto e ha parlato al di là di ogni fraintendimento. Papa Francesco ha detto che «il peccato si può perdonare, la corruzione no». Un'affermazione apparentemente paradossale. Ma la religione che ha in sé il brano del Vangelo, l'idea di Gesù che dice al ladrone «stasera sarai con me nel regno dei cieli»,

ammettendo la possibilità anche *in extremis* del perdono, arriva ad affermare che c'è un peccato che non si può perdonare perché peggiore di qualunque altro peccato.

Ma perché dice queste cose Papa Francesco? Perché il corrotto e il corruttore spesso non si pentono. È un modo di vivere. Il ladrone si pente. Il corrotto e il corruttore, che vivono in quella logica, in quella mentalità del rubare il futuro altrui, del rubare le occasioni altrui, hanno a tal punto incamerato questo modo di vita da non pensare nemmeno che sia illecito. Non si pentono di una cosa che è il loro modo di vita. Come ci ricorda Agostino, quando il popolo diventa ingiusto e preferisce l'interesse privato a quello pubblico, non esita a dare potere ai corrotti, per cui il male si configura nelle modalità dell'ingiusto. La corruzione è il reato che toglie le opportunità ad eccezione di una: il recupero dell'uomo che sbaglia nel suo essere indifferente di fronte a quello che è senza dubbio un "furto di democrazia", un "furto di futuro", come è stato affermato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

Il cittadino politicamente avvertito non è solo il cittadino che esercita i suoi diritti politici al momento della attività elettorale. Il cittadino educato alla cittadinanza è un cittadino che svolge quotidianamente la funzione di controllo nei confronti dell'amministrazione attraverso lo strumento della trasparenza. Il cittadino deve sapere, deve essere consapevole di ciò di cui si sta parlando. La trasparenza è il primo passaggio che dimostra l'importanza del luogo della cittadinanza consapevole. Finché non verrà considerato il bene pubblico come bene comune è evidente che non ci occuperemo in nessun modo degli interessi della collettività. Un diverso concetto del bene comune richiede un'etica del bene comune. Come scriveva Capograssi, è l'esperienza etica che difende l'essere umano dal male e dalla negazione della legge. E ancora Capograssi, con mirabili parole, sentenza che «il male è preferire la propria volontà alla legge». Al punto tale da diventare "male comune". Ciò cambia lentamente la logica del cittadino rispetto alle istituzioni. La lotta alla corruzione ha una sua connotazione profondamente culturale.

È l'idea di fondo del bene comune, l'idea di fondo del dovere che vanno ricercate. Qui conta l'etica del cittadino dalla quale nasce la relazione tra legge giuridica e legge morale. Che però non è solo l'etica intesa come proprio dovere individuale, ma anche come dovere proattivo del cittadino che si occupa di capire il bene comune, del cittadino che svolge una funzione attraverso l'impegno nelle associazioni, attraverso le attività dei comitati per provare a gestire disinteressatamente il bene

comune. «L'esperienza etica è la potente affermazione della volontà della vita, la quale sotto sotto la insidia dell'inerzia e del male, si esprime e si realizza. [...] La lotta contro il male avviene dunque con una continua costruzione di vita». Sulla scorta della lezione di Aristotele, tale comportamento potrebbe dare vita ad un meccanismo di emulazione/imitazione, ossia alla *philia* che genera il desiderio di essere *come* l'altra persona. Il male genera semplicemente *non-persone*. Una *rifondazione etica* dunque. Riconoscere la differenza tra autosufficienza narcisistica e solidarietà gratuita per preservare la naturale fragilità dell'uomo. Le esigenze del bene derivano dalle condizioni sociali di ogni epoca e sono strettamente connesse al rispetto e alla promozione integrale della persona e dei suoi diritti fondamentali.

Così annuncia la dottrina sociale della Chiesa. La ricerca dell'uguaglianza, basilica per la relazione tra diritti sociali e democrazia, passa attraverso il contrasto ad ogni livello del fenomeno della corruzione.

LUIGI DI SANTO

SAGGI

IL SISTEMA DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN ITALIA

1. La nascita del sistema di prevenzione della corruzione - 2. Il quadro dei provvedimenti normativi - 3. L'oggetto del nuovo sistema: verso un nuovo concetto di corruzione amministrativa? - 4. Il piano di prevenzione della corruzione - 5. La prevenzione dei conflitti di interesse e gli obblighi di trasparenza - 6. Il sistema contratti pubblici nel disegno dell'anticorruzione - 7. Potenzialità e rischi del sistema della prevenzione della corruzione

1. La nascita del sistema di prevenzione della corruzione

Nel corso dell'ultimo decennio si è imposto sempre più nello scenario internazionale il tema della corruzione, fenomeno avvertito, anche da parte dei cittadini, nella sua gravità per gli effetti negativi che determina sul tessuto sociale e sulla competitività del sistema economico ed in grado, altresì, di minare la legittimazione delle istituzioni democratiche. Del problema si sono fatte anche carico le principali Organizzazioni internazionali (l'ONU ed il Consiglio d'Europa, in particolare), che hanno prodotto importanti strumenti convenzionali multilaterali, con l'indicazione della necessità di approntare strumenti di contrasto. Anche a seguito delle predette convenzioni, numerosi Paesi, non solo dell'Unione europea, hanno sviluppato politiche di prevenzione e contrasto ambiziose e molto articolate, sia pure fra loro molto diversificate.

Tra le esperienze maturate in materia, quella italiana è spesso presa a riferimento, anzitutto per il ruolo che nel sistema ha progressivamente assunto l'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac). L'impianto nazionale, infatti, appare, oggi, ricco di realizzazioni, ma ancora più di potenzialità, sia pure in esito ad un percorso normativo che, nelle sue stratificazioni successive, ha perso parte del suo rigore iniziale per mutare i suoi tratti in un disegno che merita di essere meglio compreso. Il "sistema" originario, infatti, nato proprio per dare attuazione alle convenzioni internazionali firmate da tempo e fino a quel momento solo formalmente ratificate, si articolava sulla base di chiare scelte di politica legislativa, precedute peraltro da importanti momenti di analisi, critica e studio, come raramente era accaduto in tempi recenti. Esso si è poi sviluppato, consolidato e significativamente potenziato anche modificando non poco i caratteri originari, attraverso provvedimenti successivi frutto, più che di scelte meditate, di specifiche "emergenze" cui il legisla-

tore ha risposto affidando nuovi compiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione, che di questo sistema è diventato sostanzialmente il fulcro.

Nell'arco di un quinquennio, a partire dal novembre 2012, nel sistema amministrativo italiano si è in ogni caso radicata una nuova funzione di prevenzione e contrasto amministrativo della corruzione, affiancatisi al tradizionale approccio repressivo che aveva connotato fino a quel momento il sistema italiano e che aveva mostrato con chiarezza i propri limiti. Come evidenziato a livello scientifico e nel dibattito pubblico, in particolare, a più di un ventennio dall'avvio di "Mani Pulite" (iniziata come è noto nel 1992), l'eredità di quella stagione di "supplenza" del giudice penale è apparsa non poco controversa. Numerosi dati ed indicatori, oltre a nuovi e non meno gravi scandali rispetto a quelli del passato (basterebbe qui ricordare quelli di Expo, del Mose e di Mafia capitale), hanno dimostrato l'effetto solo temporaneo e, in ultima istanza insoddisfacente, della mera "repressione". Ecco allora affermarsi una nuova strategia ed una nuova funzione amministrativa di "prevenzione" della corruzione.

2. Il quadro dei provvedimenti normativi

La struttura fondamentale del sistema discende dalla legge "Severino", legge n. 190 del 2012, approvata in una fase particolare della vita politica italiana. Erano gli anni del governo "tecnico" di Mario Monti e del "divampare" della crisi economica e, quindi, delle misure quasi "emergenziali" di contrasto alla crisi medesima, in funzione del rilancio del Paese. Anche la normativa anticorruzione venne presentata più che come un mezzo per arginare un problema, come un'occasione per rilanciare l'immagine internazionale del Paese.

Sulla base di deleghe contenute nella legge, il Governo Monti ha lasciato in eredità un "pacchetto" già ampio di misure anticorruzione: accanto alla legge 190, che delinea l'impianto complessivo ed introduce in particolare i piani anticorruzione, il decreto legislativo n. 33 del 2013 in materia di trasparenza amministrativa, il decreto legislativo n. 39 del 2013 in materia di incompatibilità ed inconfiribilità, il regolamento che disciplina il codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. n. 62 del 2013). Si inserisce sempre in questo contesto temporale un provvedimento anch'esso importante, ed anzi centrale nel nuovo impianto: il (primo) Piano na-

zionale anticorruzione, che contiene elementi essenziali del complessivo disegno di prevenzione come processo di *risk assessment*. Complessivamente, questi provvedimenti costituiscono i “mattoni” fondamentali nella strategia di ricostruzione di quella *ethics infrastructure* (l’insieme delle istituzioni, dei meccanismi e dei sistemi per promuovere l’integrità e prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche) la cui importanza è da tempo avvertita nello scenario internazionale e comparato.

Gli sviluppi normativi successivi, nel loro complesso, sono non meno importanti nel segnare i caratteri attuali del “modello” italiano e nell’insieme coerentemente orientati a rinforzare il ruolo dell’Autorità ed il sistema dell’anticorruzione. Meritano attenzione, in quest’ottica, almeno tre provvedimenti, che vanno a comporre lo scenario con il quale è necessario confrontarci.

Il primo è il decreto legge n. 90 del 2014, il decreto che avvia le riforme “Madia”, che ha disposto l’abolizione dell’Autorità per i contratti pubblici (Avcp), trasferendo le relative funzioni e personale all’Autorità Nazionale Anticorruzione, che viene nello stesso tempo riformata e posta più chiaramente a capo delle funzioni relative alla trasparenza e all’anticorruzione. Proprio nel decreto n. 90 si inserisce una misura apparentemente dalla portata più circoscritta (quasi episodica, sia pure tenendo conto dell’importanza in termini economici e di immagine del fenomeno), che chiama l’Anac (o meglio, direttamente il suo Presidente, del quale si vanno progressivamente rafforzando i poteri monocratici autonomi) a svolgere una funzione di vigilanza e garanzia di trasparenza, definita “vigilanza collaborativa”, a garanzia del corretto ma spedito andamento del “grande evento” Expo 2015: si tratta di una previsione che verrà successivamente estesa ad altri eventi o situazioni di crisi, quali il Giubileo Straordinario della Misericordia e la ricostruzione post sismica. Soprattutto; in quello stesso provvedimento vi è un’altra importante novità: l’introduzione delle misure straordinarie “di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese nell’ambito della prevenzione della corruzione”, divenute note come “commissariamento” degli appalti. Si tratta di un meccanismo controverso, ma che si sta rivelando molto incisivo ed utile, poiché consente in sostanza, sempre su proposta del Presidente dell’Anac e con decreto prefettizio, il commissariamento di appalti ottenuti in modo illecito ed è quindi finalizzato a garantire l’interesse pubblico alla conclusione delle opere.

Il secondo è il decreto legislativo n. 97 del 2016 di riforma della disciplina in materia di trasparenza amministrativa, che talora opera in senso più ampio, intervenendo anche sul ruolo e sulle funzioni dell’Autorità: è un decreto che si inserisce nel quadro delle complessive politiche di riforma amministrativa ed attua in questo senso la delega contenuta nella legge n. 124 del 2015.

Il terzo è il nuovo Codice dei contratti pubblici, adottato con decreto legislativo n. 50 del 2016 – peraltro recentemente rivisto e corretto nel corso del 2017 – un intervento, questo, particolarmente ampio ed ambizioso, centrale per definire i caratteri complessivi del nuovo sistema italiano.

3. L’oggetto del nuovo sistema: verso un nuovo concetto di corruzione amministrativa?

Il descritto set di provvedimenti si rivolge a regolare nel complesso un “sistema” di contrasto alla corruzione, innovativo per l’ampiezza del suo campo e per le relative strategie messe in campo. È ricorrente l’idea, anche fra autorevoli commentatori della riforma, che il nuovo disegno delinei anche una nozione di corruzione amministrativa, più estesa di quella “penale” e riconducibile in sostanza alla *maladministration*. È una lettura di cui sembra potersi trovar traccia negli stessi provvedimenti che hanno dato prima attuazione alla legge n. 190, dove, ad esempio, troviamo affermato che si può parlare di corruzione a fronte di “situazioni rilevanti più ampie della fattispecie penalistica”, che comprendono “non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione”, ma anche le situazioni in cui “a prescindere dalla rilevanza penale venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite”.

A ben vedere, però, non si introduce affatto una nuova nozione di corruzione, concetto il cui significato resta saldamente ancorato alla definizione penalistica di scambio fra atti e/o funzione con una utilità, ma si modifica l’approccio, perché si amplia il campo di intervento prima circoscritto a sanzionare specifiche condotte individuali ed ora, invece, rivolto a questioni preliminari, aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività, e così via. Questo “ampliamento” è quindi soltanto il frutto della diversa logica della prevenzione rispetto alla repressione: un mutamento di prospettiva per cui diventano rilevanti situazioni nelle quali il

rischio è meramente potenziale, il conflitto di interessi “apparente”, ma in presenza delle quali è necessario entrino in gioco misure di “allontanamento” dal rischio, con scelte che talvolta prescindono completamente dalle condotte individuali.

Il nuovo sistema, proprio perché interessato a prevenire e non a sanzionare, mira ad intervenire su ciò che “può accadere” e non guarda (solo) a ciò che è accaduto, si rivolge all’organizzazione e non solo all’azione: il focus si sposta dalla patologia dell’illecito alla presenza di un rischio e la strategia di contrasto si rivolge ai conflitti di interesse, da evitare, conoscere, controllare, mettere in trasparenza. Il tutto in un disegno complesso fatto di misure specifiche e regolazioni settoriali, tenute insieme da due collanti: uno, organizzativo, che ha come perno l’Autorità Nazionale Anticorruzione; l’altro, procedurale e programmatico, che si sviluppa in coerenza con il piano nazionale anticorruzione.

4. Il piano di prevenzione della corruzione

Il Piano di prevenzione della corruzione (PPC), perno “procedurale” e/o “funzionale” del sistema, è articolato su due livelli.

Il primo è costituito dal Piano nazionale, adottato ora dall’Anac con un procedimento aperto alla partecipazione, di validità triennale, sottoposto ad aggiornamenti annuali: attraverso di esso, l’Autorità fornisce a tutte le pubbliche amministrazioni tenute ad adottarlo a livello “decentrato” le indicazioni di carattere generale. È una scelta in linea non solo con altre esperienze comparate di modelli di “piani” di contrasto della corruzione, ma anche con quella già maturata in ambito nazionale con riferimento alla responsabilità amministrativa (o “da reato”) delle imprese, così come definita dal decreto legislativo n. 231 del 2001. Il Piano deve necessariamente contenere un nucleo comune dato da: identificazione del rischio; analisi del (livello di) rischio e sua valutazione; contenimento del rischio con misure (presuntivamente) adeguate.

Il secondo livello è quello “locale”: ciascuna amministrazione è obbligata, a pena di sanzione amministrativa che grava sui loro vertici, a predisporre un proprio piano, coerente con le indicazioni del Piano nazionale, che sviluppi la propria azione di “gestione del rischio” corruzione, adattando le indicazioni nazionali da tradursi in previsioni dettagliate e vincolanti.

Le scelte fatte saranno poi verificate e migliorate anno per anno, ma soprattutto “testate” dall’esperienza. Così, il verificarsi di un episodio di corruzione, di condanna per cattiva gestione delle risorse pubbliche, di una sanzione disciplinare per violazione dei doveri dei funzionari o di una segnalazione al responsabile o all’Autorità, sarà da considerare evento significativo cui dovrà corrispondere una rivalutazione del rischio e dell’adeguatezza delle misure, nella prospettiva di un loro rafforzamento. Snodo indispensabile di questo meccanismo è il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), presente in ogni amministrazione, di norma un dirigente che, essendo il responsabile della redazione e dell’applicazione del Piano, dovrà anche, di fronte al verificarsi di episodi di corruzione, dimostrare di aver adottato le misure necessarie alla prevenzione ed al contenimento del rischio.

L’approccio più recente adottato dall’Anac con il secondo Piano nazionale del 2016 è una sempre maggiore “specializzazione” delle misure; le indicazioni fornite vanno mirate in relazione ai fattori di rischio connessi ad ambiti individuati, per coniugare due obiettivi: “alleggerire” e semplificare i piani di prevenzione, evitando che siano un insieme ponderoso di proceduralizzazioni e misure organizzative non necessarie o puramente formali; assicurare un’efficacia delle azioni di prevenzione, tenuto conto dei caratteri e dei rischi specifici che connotano i diversi ambiti di intervento pubblico e le diverse amministrazioni.

5. La prevenzione dei conflitti di interesse e gli obblighi di trasparenza

Attraverso i piani, ciascuna amministrazione definisce un proprio “menù” di misure di prevenzione della corruzione: la legge, dal canto suo, prevede numerosi strumenti di contrasto, alcuni obbligatori, ma comunque da adattare ai diversi contesti; alcuni facoltativi, cui fare ricorso laddove si reputi utile, o necessario, una specifica “risposta” al rischio.

Un primo gruppo di misure si rivolge a contenere i conflitti di interesse, prestando attenzione alla posizione del funzionario pubblico, ai suoi doveri e ai suoi comportamenti. L’idea di fondo, per rafforzare l’imparzialità “soggettiva” dell’amministrazione, è quella di evitare situazioni di rischio, favorire l’emersione di eventuali interessi privati che possono pregiudicare la migliore cura dell’interesse pubblico, regolare le condotte individuali dei funzionari. Funzionari che però

sono essenzialmente quelli di professione: la legge (purtroppo) non presta altrettanta attenzione ai titolari di incarichi politici e questo indebolisce nel complesso il disegno del legislatore. Coerentemente con il modello italiano di distinzione di ruoli e responsabilità tra funzionari burocratici ed organi di indirizzo politico, l'approccio della normativa è anzitutto quello di "irrobustire" la distinzione politica-amministrazione, attraverso più penetranti regole di incompatibilità e di "inconfiribilità": non potranno essere affidati incarichi dirigenziali, o di responsabilità in enti pubblici o in controllo pubblico, a chi ha recentemente ricoperto incarichi di tipo politico (con l'eccezione però di importanti incarichi a livello nazionale).

In una logica analoga, rivolta ad evitare situazioni di "confusione" tra ruoli diversi e quindi a prevenire possibili situazioni di conflitto di interesse, si introduce un "periodo di raffreddamento" per quegli incarichi in cui si riscontri la provenienza da (o la destinazione verso) soggetti privati sui quali l'amministrazione vigila o con i quali l'amministrazione, e lo specifico ufficio, hanno rapporti contrattuali o relazioni costanti. Ciascun ente, poi, attraverso il Piano, può attivare ulteriori meccanismi di prevenzione, quali la rotazione del personale, che ha lo scopo di evitare il formarsi o consolidarsi di situazioni di "rischio". L'imparzialità della pubblica amministrazione viene anche assicurata attraverso l'obbligo di astensione del funzionario i cui interessi siano direttamente coinvolti dal procedimento (art. 6-*bis* della legge n. 241 del 1990 come introdotto dalla legge n. 190) e dai codici di comportamento dei dipendenti, previsti a livello nazionale e obbligatori per ogni amministrazione, che forniscono una sorta di vademecum del comportamento del funzionario, la cui inosservanza è sanzionabile in via disciplinare.

Nell'impianto complessivo della riforma, una "misura" di prevenzione particolarmente importante è poi la trasparenza amministrativa, che si pone come una sorta di antibiotico a largo spettro, particolarmente utile per contenere fenomeni di *maladministration* diffusi e di variabile gravità. L'importanza di questo strumento nella prospettiva dell'anticorruzione è avvertita nello scenario internazionale e trova una manifestazione particolarmente chiara, ma anche ampia e articolata, proprio nella recente legislazione italiana, che ha costruito nell'arco dell'ultimo quinquennio un modello sicuramente innovativo e ricco di potenzialità. In particolare, è progressivamente maturato un sistema di trasparenza strutturato su due modelli: quello degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale ("amministrazione trasparente") in *open data*, oggetto di una disciplina

ampia ed organica con il decreto legislativo n. 33 del 2013, ed ora quello dell'accesso civico generalizzato, ispirato al modello delle legislazioni "FOIA", introdotto con il decreto legislativo n. 97 del 2016.

La trasparenza non si esaurisce, però, attraverso questi due meccanismi, pure importanti: è un valore di fondo ed un'esigenza di sistema, che caratterizza nel suo complesso la logica della prevenzione della corruzione, dove scopo di numerose misure organizzative e procedurali è proprio quello di fare emergere eventuali situazioni di conflitto di interessi. In questa prospettiva si spiega uno strumento che di recente è stato opportunamente rafforzato in via legislativa, e cioè la protezione del cd. *whistleblower*, la "vedetta civica", chi cioè da dentro un'organizzazione avverte l'esistenza del malaffare e quindi dall'interno contribuisce a rendere più trasparente l'amministrazione.

6. Il sistema contratti pubblici nel disegno dell'anticorruzione

A questo quadro, già molto ampio ed articolato, si affianca il ruolo che l'Anac è chiamata a svolgere in materia di contratti pubblici, quale autorità di vigilanza in materia. La scelta del legislatore, nel 2014, non solo di concentrare in un'unica autorità indipendente le materie dell'anticorruzione e degli appalti pubblici, ma di affidare all'Anac le funzioni ed i compiti in materia di vigilanza e regolazione in materia di contratti produce una serie di effetti sul sistema dei contratti e su quello dell'anticorruzione.

In primo luogo, il fatto di poter fare affidamento su un sistema più adeguato di controlli, in capo all'Anac sia per disfunzioni che discendono da inefficienza che per quelle frutto di illeciti, permette di riconoscere alle stazioni appaltanti maggiori margini di discrezionalità. Il nuovo codice si muove, infatti, nella direzione di rinunciare ad automatismi che erano invece stati visti, a partire dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, quale chiave di volta (poi rivelatasi però inefficace) per ridurre la corruzione nel campo dei contratti pubblici: l'idea di eliminare la corruzione eliminando la discrezionalità non ha prodotto risultati appaganti ed ecco quindi il passaggio da soluzioni vincolate e meccaniche (come l'offerta al minor prezzo) in favore di maggiori spazi di valutazione (come l'offerta economicamente più vantaggiosa). Un ampliamento di margini di

manovra che richiede però di essere accompagnato e controllato, in un disegno che vorrebbe strettamente legarsi al miglioramento qualitativo, sia sul versante delle forniture e dei servizi che su quello della stessa capacità dell'amministrazione.

Questo effetto si persegue, in particolare, attraverso soprattutto la qualificazione delle stesse amministrazioni appaltanti, prevedendo che solo in presenza di specifiche condizioni sia possibile per un ente svolgere, in modo autonomo, la funzione di stazione appaltante: diversamente (ed anzi, di norma) le amministrazioni dovranno dunque far ricorso ad altre stazioni appaltanti e/o a "centrali di committenza" adeguatamente qualificate. L'idea di fondo è quella per cui ad un minor numero di stazioni appaltanti corrisponde una maggiore professionalità, la possibilità di una maggiore responsabilizzazione, la costruzione di regole di condotta mirate ed adeguate, ma anche una migliore capacità di vigilanza da parte dell'Autorità, che si pone nei rapporti con le amministrazioni in termini sempre più "collaborativi" e di accompagnamento.

Il secondo effetto, evidente nel Codice dei contratti, è la crescente attenzione alle garanzie di integrità e di prevenzione della corruzione nella disciplina dei contratti pubblici. In questo senso si muovono più disposizioni del Codice dei contratti: basti pensare a previsioni come l'art. 42, dedicato al conflitto di interessi, che impone alle stazioni appaltanti l'adozione di misure «adeguate per [...] prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni», nella prospettiva di coniugare le esigenze di garanzia della concorrenza e quelle dell'anticorruzione. Nella stessa logica si muovono sia le regole rivolte a disciplinare l'affidabilità e la qualificazione delle imprese: l'intento è chiaramente quello di "proteggere" l'amministrazione e lo stesso buon andamento delle dinamiche contrattuali, escludendo a priori dai rapporti contrattuali con le amministrazioni pubbliche soggetti variamente "a rischio" (perché, ad esempio, legati a vicende di corruzione, riciclaggio, false dichiarazioni, frode, infiltrazione mafiosa, ecc.); sia le regole che introducono dinamiche più trasparenti di rapporto con gli interessi coinvolti nei processi decisionali (attraverso obblighi di pubblicazione degli "incontri e dibattiti con i portatori di interesse", vale a dire i lobbisti).

Il terzo effetto, anzitutto organizzativo, discende dalla "integrazione" tra il campo dei contratti e quelli dell'anticorruzione e della trasparenza come funzioni dell'Anac. Questa concentrazione di funzioni diviene, innanzitutto, concentrazione di capacità conoscitiva: attraverso la banca

dati in materia di contratti, molto ricca di informazioni, diviene possibile giungere ad una conoscenza delle “anormalità” e quindi comprendere, almeno in parte, specifiche situazioni di rischio. Il campo dei contratti pubblici è quello nel quale, prima che altrove, l’Autorità ha sviluppato una serie di indicatori di anormalità e di rischio (cd. *red flags*), utili ad attivare la funzione di vigilanza, ma che si inseriscono ora in termini più complessivi nelle strategie di prevenzione del rischio di corruzione.

In sintesi, si avverte una logica complessiva che connota nel senso dell’anticorruzione l’intera strategia nazionale di recepimento delle regole europee in materia di contratti pubblici. In un disegno, in sostanza, nel quale da un lato il codice dei contratti è conformato in modo penetrante dalle esigenze dell’anticorruzione e d’altra parte il ruolo dell’Autorità si pone sempre più quale strumento e motore di legalità nel sistema dei contratti pubblici: soggetto portatore di un interesse generale alla legalità, titolare per questo di una legittimazione straordinaria, fino a disporre, nel processo amministrativo, di un ruolo quasi assimilabile a quello di un pubblico ministero, con la possibilità, introdotta da una norma 2017, di impugnare i bandi di gara.

7. Potenzialità e rischi del sistema della prevenzione della corruzione

La ricostruzione proposta mostra un disegno ricco e sfaccettato, frutto di uno sviluppo normativo complesso, che richiede di essere governato, maturato in un arco di tempo limitato e sulla base talvolta di esigenze diverse e contingenti. Si tratta di un approccio che non è inusuale nell’esperienza istituzionale italiana, dove alcuni dei sistemi normativi più interessanti (a partire da quello, ad esempio, del contrasto alla mafia) sono maturati spesso in modo caotico e sulla base di risposte “urgenti”, se non emergenziali, a situazioni critiche, per poi consolidarsi e venire “razionalizzati” nel corso del tempo. La questione non è dunque quella di cercare i caratteri del sistema di prevenzione della corruzione nelle relazioni illustrative dei provvedimenti che l’hanno composto, quanto piuttosto verificare, nell’evoluzione ed implementazione delle singole previsioni, l’emergere di un modello con propri elementi di forza ed intimamente coerente.

Questa evoluzione, con riferimento al sistema dell’anticorruzione ed al ruolo complessivamente assunto dalla sua Autorità, ci consegna un’immagine che va al di là della semplice giustap-

posizione di macro-ambiti diversi: si avvertono con evidenza i nessi che collegano le diverse parti e l'influenza, reciproca e positiva, tra i diversi ambiti di intervento. In questo contesto, si avvertono alcune evidenze.

La prima: per quanto centrato apparentemente su un approccio programmatico e razionalizzante, che ruota intorno ai piani di prevenzione ed al processo di *risk assessment*, ed alla connessa figura del responsabile della prevenzione, il sistema ha una pluralità di punti di snodo e matura intorno a meccanismi e soluzioni diverse, tra i quali, in modo non secondario, quelli previsti ed implementati nel campo della regolazione e della vigilanza sui contratti pubblici. Tenute insieme dalla prospettiva del contrasto della corruzione, queste parti entrano in dialogo (anzitutto di tipo conoscitivo, oltre che organizzativo) e costruiscono una rete più fitta, e più spessa, che si rafforza proprio grazie all'esistenza di una pluralità di nodi e di funzioni, non marginalizzabili nel loro complesso. Un irrobustimento che avviene tanto a livello centrale che a livello di singole amministrazioni.

La seconda, strettamente connessa alla prima: le diverse componenti dialogano e sono in relazione, si sviluppano in modo omogeneo grazie all'azione dell'Autorità, tanto che progressivamente ha sempre meno senso parlare di "settori" o "parti" (l'anticorruzione, la trasparenza, i contratti). C'è, in altri termini, un dialogo interno tra le funzioni ed i poteri dell'Autorità, che finiscono per essere sempre più accomunati ed integrati in termini procedurali e di regolazione.

La terza: lo stesso concetto di "anticorruzione" si sta evolvendo insieme ai poteri ed alle funzioni dell'Autorità. Ferma l'attenzione alla finalità di prevenzione della corruzione in senso proprio, si assiste ad una dilatazione dell'ampiezza delle strategie e delle azioni di prevenzione. Chiarito l'obiettivo, in sostanza si assiste ad un ampliamento delle regole e dei provvedimenti volti a prevenirla, che operano spesso su un versante che è quello degli standard organizzativi e delle garanzie di "buona amministrazione".

Si tratta di un disegno nel quale è coerente trovare fianco a fianco "logica" (e finalità) di anticorruzione in senso stretto ed ambiti di intervento e strategie profondamente calati nell'azione amministrativa, nel suo complesso e nei suoi settori "di rischio". In questo senso, paiono sempre meno pertinenti le critiche che vedono nell'affidamento all'Autorità anticorruzione delle funzioni in materia di *procurement* pubblico una risposta inadeguata ed "emergenziale", che snatura le

funzioni di vigilanza e di regolazione dei contratti: al contrario, è proprio questo un ambito che mostra bene come, attraverso la prospettiva del contrasto di situazioni patologiche (nel campo, peraltro, che in Italia ne costituisce il più frequente terreno di coltura), si arriva a rendere più efficace l'azione di miglioramento del campo dei contratti.

Non mancano, certo, problemi e resistenze. L'Autorità, spesso rappresentata nel dibattito pubblico come "gendarme" dai poteri dilatati, ha visto a ben vedere ampliarsi le proprie responsabilità più che i propri poteri o la propria struttura. D'altra parte, è evidente l'esigenza di rafforzare la "rete" dell'anticorruzione e quindi anzitutto il ruolo e la posizione dei responsabili anticorruzione e dei relativi uffici, nelle diverse amministrazioni.

Il sistema amministrativo italiano, purtroppo, è spesso debole, sfibrato, privo di adeguate competenze e vede nelle regole dell'anticorruzione un ostacolo dipinto come insormontabile, il che non è. Però questa retorica dell'adempimento "burocratico" e la connessa resistenza od ostilità, cui l'Autorità cerca di rispondere con piani e misure sempre più "semplici" ma "mirati" alle diverse amministrazioni ed ai diversi settori di intervento, rischiano di alimentare ulteriori resistenze e spinte al superamento di un'esperienza evidentemente osteggiata soprattutto da chi nella *maladministration* trova spazi per la soddisfazione dei propri interessi personali o politici.

È un rischio (anzi, il rischio) assolutamente da evitare. La corruzione è un male che colpisce il sistema e pregiudica le opportunità di tutti, un "tarlo", come ha ammonito recentemente Papa Bergoglio, che non bisogna essere "timidi o irrilevanti nello sconfessare e sconfiggere"; un "ostacolo" da rimuovere, soprattutto perché ostacola proprio coloro che più hanno merito e più hanno bisogno, soprattutto i giovani: è un male da contrastare, con la repressione penale, certo, ma anche con un sistema di prevenzione, da migliorare, da irrobustire, da completare, da rafforzare.

RAFFAELE CANTONE
Presidente Anac

Abstract

The article provides a wide-ranging overview of the corruption phenomenon, even from a *de iure condendo* perspective. The Author starts by illustrating the traditional repressive approach to cor-

ruption, based on criminal legislation. He highlights the advantages of the new approach promoted in Italy by the National Anti-corruption Authority, made of an administrative legislation aimed at preventing the corruption phenomenon. Finally, the paper illustrates the transparency obligations to prevent conflicts of interest; in this respect a specific attention is paid to benefits and risks of a corruption prevention system.

LA CIUDAD CREADORA LUGAR DE LA PERSONA COMO UN SER HUMANO, DEMOCRÁTICO Y CREATIVO*

1. La Persona un ente creador - 2. Humanización y Arte - 3. La ciudad como tela, pentagrama, cuerpo y texto creador

1. La Persona un ente creador

Hace ochenta y un años, en París, un nueve de diciembre de 1934, el pensador francés Jacques Maritain, tituló una conferencia como «Reflexiones sobre la persona humana y la filosofía de la cultura». Señaló el filósofo la necesidad de una comprensión abierta de los problemas científicos y los problemas humanos. El conjunto de las diversas exposiciones que allí se escucharon habían sido individualismo y estatismo en sus relaciones con la profesión médica; el pensador relevó a la persona y su cultura.

Maritain rindió consideración a la preocupación por mantener el carácter personal de las relaciones entre el médico y el enfermo. Señaló que en el Arte Médico mismo es una verdad que el médico no cura una enfermedad, sino a un enfermo individual, con su pasado ancestral y personal, su temperamento, su carácter, su género de vida, sus virtudes y vicios, en una palabra, con lo que de irreductible y original hay en su individualidad.

La figura del médico se presenta como persona que ayuda a otra persona, ambos son sustentadores de vida y funcionan en una realidad generadora de cultura y de todas las manifestaciones artísticas que el presente y futuro les reconozca.

Maritain fue un discípulo de la filosofía de Santo Tomás, y retomó la afirmación del llamado Dr. Angélico, «La persona es lo que hay de más noble, lo más perfecto, en toda la naturaleza». Como se sabe, la palabra persona proviene de *Personare*, en el sentido de máscara, la máscara que servía a los actores en las comedias y tragedias antiguas; esas máscaras representaban a los héroes cuyos papeles realizaban los actores. Servían pues para identificar a cada personaje y para que su voz llegara

* Las ideas del presente artículo fueron presentadas en el libro, (2016) *Formación Humana Integral*, en Santiago de Chile, por Ediciones UCSH. Para esta revista se realizaron actualizaciones para su nueva publicación.

a los amplios teatros al aire libre. Como una marca que daba un aspecto particular a cada personaje en la escena del mundo.

De allí se dice también que surgen dos aspectos metafísicos del ser humano: individualidad y personalidad. Pero no se trata de dos cosas separadas. Es el mismo ser por entero, el que en un sentido es individuo, y en otro sentido, es persona.

La persona humana demanda, en virtud de su vida y sus necesidades, ser miembro de una sociedad. La persona no es una realidad sin puertas ni ventanas; es un todo, pero un todo espiritual, y por tanto, abierto a lo infinito. Constructor de los Derechos Humanos y democratizador de los espacios donde habita.

La sociedad aparece entonces como proporcionando a la persona las condiciones de existencia y desarrollo de que precisamente tiene necesidad. Sola no puede llegar a su plenitud. Por eso se dice también que la sociedad debe tener un aspecto comunitario, en el sentido que por su fin propio y especificador, está ordenada a un bien común diferente de la suma de los bienes individuales y superior a los intereses individuales.

Sería un gran error ignorar el necesario carácter comunitario y democrático de la sociedad y la importancia del bien común y de los espacios donde el ser humano se expresa, que son muchos, principalmente el cómo se edifica una Ciudad justa y equitativa.

2. Humanización y Arte

En el siglo XX dos guerras mundiales dejaron millones de muertos, en su mayoría personas jóvenes, y pusieron en evidencia el drama de una deshumanización colectiva, sin precedentes en la historia. Miles de personas vivieron por años en angustia y con desesperanza.

Muchos intelectuales, entre ellos J. Maritain, Ortega y Gasset, G. Marcel, y otros colocaron en el centro de su trabajo intelectual a la persona singular y concreta, y al sentido de su vida.

El fenómeno de la deshumanización había provocado la búsqueda de múltiples nuevas salidas a la negación de la persona y a la limitación de creación del ser humano, expresadas en las formas de violencia y esclavitudes existenciales. Todo proceso de deshumanización llama a propugnar una

rehumanización personalista, que puede asociarse a la idea griega de perfección y a la idea bíblica de esperanza.

Surge así el concepto de rehumanización. Karl Jasper lo expresaba así: «El hombre puede encubrirse a sí mismo, encubrir su origen, puede olvidarse para que su conciencia no le moleste, puede tergiversarse. Pero puede también recuperarse. Siempre le es posible; del misterio de encontrarse en la existencia surge y se desarrolla en él la profunda conciencia del ser».

De suerte que podemos hablar de deshumanizar y rehumanizar, como auténtico proceso subyacente en la creación e historia. A este propósito conviene recordar las palabras de Gabriela Mistral, que dicen: «La humanidad es todavía algo que hay que humanizar», y como educadora tenía razón, pues nacer humano no es garantía suficiente para vivir una vida humana, si se es carente de toda educación. Nacer en democracia no significa ser demócrata, un demócrata se forma en la coherencia de su actuar ciudadano en lo público y privado.

Es pues un hecho que la persona humana no puede elegir no ser persona, porque está en su ser mismo. Gabriel Marcel, uno de los primeros filósofos personalistas tenía una repetida frase «yo no asisto al espectáculo», que quería significar «yo no soy un mero espectador de mi vida». Podríamos señalar que toda persona está llamada a ser creadora de su vida personal y comunitaria. Todo ser humano está llamado por esencia a cimentar ambientes democráticos y participativos en su entorno.

Actualmente en diversos textos modernos se habla de rehumanización. Y se hace la distinción entre el concepto de rehabilitación con el de rehumanización. Este último dice relación con la toma de conciencia del ser humano de su dignidad radical, y no de una mera capacidad o habilidad para realizar determinadas tareas.

El psiquiatra vienés Viktor Frankl, judío que estuvo en los campos de concentración nazis ha podido demostrar que existe la libertad y la responsabilidad personal incluso en los ambientes más sórdidos, degradantes e infrahumanos. Para Beethoven, el contacto con la naturaleza encendía su inspiración porque veía todos los seres como huellas del Creador y podía entender su mensaje profundo y dialogar con ellos.

Abrir caminos de esperanza, de contacto profundo con la Creación, de espacios de desarrollo del Bien común, es una virtud de las expresiones artísticas, es la expresión de los talentos humanos,

es un camino que combina libertad y responsabilidad de derechos y de deberes en la creación cultural, lo que contribuye a la dignidad humana.

Para efectos de esta reflexión, es pertinente tener muy presente que el ser humano no es pura realidad física; es decir no existe solo como ser físico. Su existencia es más noble, diversa y profunda; es una existencia espiritual propia del conocimiento y del amor. La persona es un todo y no una parte, es un universo en sí mismo, un microcosmos en el que el universo entero puede ser abarcado por el conocimiento. Efectivamente, aun siendo una partícula en el universo, desde su pequeñez es capaz de pensar el universo entero. La persona puede darse, donarse, y en esa entrega libre puede comunicar su realidad interior, su intimidad y sus propios talentos.

Desde la educación, en una conferencia en la Universidad de Yale, en 1943, Maritain enseñó que «la educación debe poner fin a la discordia entre la exigencia social y la exigencia individual dentro del ser humano mismo. Y acentuó la necesidad de desarrollar en los educandos a la vez el sentido de la libertad y el sentido de la responsabilidad, el de los derechos y las obligaciones humanos, el valor para arriesgarse y para ejercer autoridad por el bien general y, al mismo tiempo, el respeto de la humanidad en cada persona individual». (Maritain, 1943, p. 2)

El arte y la educación artística constituyen parte de este proceso como elementos interdependientes en la formación: la función imaginativa nos permite crear mundos posibles e ir más allá de la referencia inmediata, Las artes y su alma como idea de buscar lo esencial, lo íntimo, lo colectivo, lo global, es una vuelta al útero creador y una alteración cultural a una educación y modelos fragmentados y desintegrados tanto en sus protagonistas y políticas. Existe hoy una tarea que hace insustituible al educador, que consiste en punzar la inteligencia y la voluntad de quienes le han sido confiados para hacerlos crecer en libertad creadora y responsabilidad individual y colectiva.

3. La ciudad como tela, pentagrama, cuerpo y texto creador

La Ciudad se ha constituido en un objeto de estudio cada vez más recurrente en el ámbito de las expresiones artísticas y en el desarrollo de las personas, se ha acentuado cada vez más en el contexto de estudios multidisciplinarios que observan e identifican en la ciudad un complejo

escenario, pentagrama tela, cuerpo y texto, en el cual la existencia del colectivo, y en particular su cultura, se expresan, se transforman y diversifican constantemente.

Las representaciones de la ciudad y al interior de ellas, transitan por diversas expresiones de la humanización o deshumanización, el problema de la exclusión y la inclusión en la ciudad ha operado como el sitio o territorio en el cual tanto las representaciones metafóricas de la persona y la ciudad, encuentran sus posibilidades de encuentro o desencuentro, de diálogo o debate, de cercanía o distancia, de vida y muerte, de luz y sombras de la existencia. Es el espacio privilegiado de la vida de democrática participativa y que debe proveer una calidad sustancial de dichos procesos

Las capacidades necesarias casi diríamos imprescindibles en el mundo de hoy, son la capacidad de decidir por sí mismos, elegir entre lo mucho que nos ofrece; la capacidad de expresar nuestras decisiones opiniones o necesidades; la capacidad de enjuiciar la realidad de modo crítico; la capacidad de escuchar y entender al otro y la capacidad de intervenir en nuestra realidad. (Rodríguez, 2005)

Así nuestra realidad y la ciudad se instala como el símbolo mismo de la civilización y de la creación humana, en ella se concentra lo más avanzado de las producciones de la cultura humana, en ella toman cuerpo: la escuela, la universidad, los medios de comunicación, el museo, la producción arquitectónica, literaria, artística e intelectual, la centralidad del poder político, la actividad económica industrial, la innovación científica y tecnológica, y la negociación y transacción social. Pero también expresa todas las formas de violencia que hemos desarrollado como sociedad y que permitimos silenciosamente y constantemente.

El modelo de comprensión de la ciudad como un ser vivo y creador implica necesariamente comparar a esta con un cuerpo constituido por una diversidad de órganos que lejos de actuar de manera autónoma obedecen a un patrón central de funcionalidad que decide y coordina un conjunto de funciones subsidiarias. Esto supone, que aquella parte del cuerpo que no se subordina a la funcionalidad total de este presentaría una patología que manifiesta con urgencia su mejoramiento.

La ciudad se visualiza como un corpus cuyos órganos deben permanentemente estar subordinados y sanos a ciertas funciones que les son propias de acuerdo y en concordancia con su configuración o constitución. Por lo tanto, al igual que la función de las venas y arterias no es otra

más que servir de conducto por el cual se irriga la sangre y oxigenación a todo el cuerpo, la función de calles y avenidas no sería otra más que la de operar como el conducto que permite la circulación de las personas o habitantes de la ciudad y de los medios que los transportan. De ahí, la creación hasta el día de hoy de vocablos tales como: arteria principal, arteria secundaria, corazón de la ciudad, funciones, tejido y crecimiento entre otras, en donde a lo largo, ancho o alto de ellas, el ser humano deja huellas de sus creaciones.

De esta manera, en una ciudad moderna existirían un número finito de subsistemas que operarían de forma superpuesta. Es lo que sucede hoy en día: cada sector en cuanto subsistema ofrece a sus habitantes una serie de beneficios fragmentados que a su vez se encuentran subordinados a un sistema central. En este sentido, el acceso a las expresiones artísticas se supedita a una dirección regional y esta última a una nacional, construyendo una persona fragmentada y no integral.

En este contexto, las posibilidades de interacción y vida comunitaria entre las personas o habitantes de la ciudad se limitan cada vez más, se reducen las relaciones sociales a espacios y grupos cada vez más pequeños, los procesos de urbanización basados en esta metáfora de la ciudad en cuanto sistema, se instalan como una construcción ilusoria respecto de una eventual superación de los problemas de exclusión que caracterizan la ciudad actualmente, donde uno solo es un habitante y no una persona.

La ciudad, no es una bóveda inanimada e indisoluble, en cuanto texto, esto, porque ella implica la presencia de una representación del fenómeno urbano en cuanto tejido, entramado, una territorialidad ligada que permanentemente invita a sus habitantes y visitantes a hacer uso de sus posibilidades receptoras en función de interpretar las codificaciones desde las cuales la ciudad misma ha sido construida. Este modelo de imágenes mentales de los asentamientos urbanos, comienza a configurarse a partir de los aportes teóricos efectuados desde los estudios semiológicos a la comprensión de las unidades de sentido y figurativas inherentes al fenómeno urbano (Barthes, 2001).

De acuerdo con esta perspectiva y forma de comprensión de la ciudad, esta puede ser vista y conceptualizada como un texto que se ofrece de manera abierta a ser leído por el conjunto de receptores que ya sea en sus formas cotidianas de habitabilidad o por mera causa de tránsito. «La ciudad es un discurso, y ese discurso es verdaderamente un lenguaje: la ciudad habla a sus habitantes

y hablamos a nuestra ciudad, a la ciudad en que nos encontramos, habitándola simplemente, recorriéndola, mirándola» (Barthes, 2001, p. 224).

Lo interesante desde esta perspectiva es prefigurar a la ciudad como un texto que comunica algo, un texto que habla, que informa, que describe, que explica y que interpela a sus habitantes a descifrarlo.

En este contexto, la ciudad introduce a sus interlocutores en un diálogo abierto respecto de sus posibilidades representativas, dejando claramente expuesto que los enunciados que los constituyen son siempre la responsabilidad de un emisor que los ha construido. De esta manera:

«A sus habitantes, y por extensión a sus analistas, una ciudad habla, elocuentemente, de los criterios de segregación presentes en su seno a través de múltiples compartimentos en que se divide; de sus accesos y bloqueos, de la materialización de los prejuicios y la jerarquía social en sus espacios. Su paisaje habla de su tecnología, de su producción material. Sus monumentos y puntos turísticos hablan de la vida mental de los que en ella habitan y de aquellos que la visitan. Sus caminos y su tráfico hablan de diversas actividades que en ella se producen. Sus mendigos hablan de la distribución de la riqueza al extender la mano en busca de limosna» (D'Assunção, 2008, pp. 39-40)

De esto se desprende, que existe una intrínseca relación entre el texto de la ciudad y los procesos de construcción y reconstrucción de la memoria. Si se considera que la memoria colectiva y personal, no es otra cosa más que el relato que se elabora en un presente respecto de un pasado en función de la construcción de un presente y futuro deseado, la ciudad no solo emerge como el sitio o lugar donde esos tiempos y los acontecimientos fueron posibles, también es el espacio que opera a modo de soporte del tejido argumental de esa historia que surge como resultado de la interpretación. Las expresiones artísticas tienen su rol esencial en la construcción de esa memoria, que puede dignificar a la persona o deshumanizarla en el espacio de la ciudad.

Una imagen de la ciudad que se encuentra directamente ligada o relacionada con la metáfora, tela, texto-ciudad, es la visión de la ciudad en cuanto imaginario. Cuestión que traería como

resultado dos aspectos fundamentales de discernimiento: «Por un lado, la ciudad es representación, y por otro, genera representaciones de sí misma» (D'Assunção, 2008, p. 89).

Desde esta perspectiva, la ciudad se constituiría en una representación desde el minuto mismo en que se la figura al interior del plano, lo cual supone que el plano constituiría el soporte (tela-pentagrama) sobre el cual el conjunto de hombres y mujeres que ha pensado la ciudad, plasma aquellas visiones y expresiones pertenecientes al mundo y el universo de carácter cultural-artístico, en el cual se encuentra inserto. En otras palabras, el plano en cuanto representación constituye el soporte físico sobre el cual la proyección de la ciudad se hace posible. Ejemplo de lo anterior, se prefiguran al interior de la historia del arte y el urbanismo:

«Simultáneamente, podemos recordar los modelos urbanos idealizados por los arquitectos renacentistas en el siglo XV, y las idealizaciones iluministas de la ciudad, en el siglo XVIII. Es precisamente el deseo de influir en el espacio citadino de modo de atender las exigencias económicas, políticas o sociales, lo que estimula la planificación renacentista, y no por casualidad, en este mismo contexto comienzan a aparecer los primeros esbozos de una teoría sobre la ciudad que pasa a concebirla como expresión de la sociedad» (D'Assunção, 2008, p. 90).

Toda obra de arte urbanística responde a una composición binaria, en la cual se encuentra el territorio de lo expuesto y de lo mentado, ciertamente aquello que resulta más visible siempre nos remite a los discursos que subyacen insensiblemente por debajo de la superficie de la estructura significativa.

Uno de los mayores avances de esta racionalidad radicó en la creación de espacios habitables en los que se llevaba a cabo la mencionada conciliación, entre la idea de orden social y la utilización del espacio, desde la fundación de los primeros asentamientos urbanos, la ciudad ha sido siempre no solo el lugar habitable, sino también la representación de un orden, la representación de las formas, representación de una cosmovisión, de una espiritualidad, en que la sociedad se estructura y se jerarquiza, ya que la sociedad solo es posible en su forma más compleja de organización que es la ciudad.

En este sentido, el carácter comunitario de la ciudad y su memoria pone de manifiesto el sentido mismo del grupo que ha interpretado el pasado a la luz del presente y en función del futuro. En otras palabras, el carácter comunitario o asociativo del grupo que interpreta y elabora el relato depende necesariamente de la presencia y producción de un “sentido común” que comparten todos los miembros del grupo. Dicho sentido, se expresa básicamente en la constitución de un campo de diálogo, en el cual se debate por los contenidos o materiales con los cuales se entiende el presente como consecuencia del pasado en función de poder delimitar los contenidos con los cuales poder construir el futuro.

Todo lo que orienta el diálogo o el debate acerca de la influencia del pasado en la situación presente no es más que la posibilidad de construir un futuro con tales o cuales materiales del presente y el pasado. En la construcción democrática de esta memoria, la superación de los relatos artísticos sin alma plasmados en la ciudad y de sus dispositivos de exclusión, son mediante una plataforma de inclusión social basada en la recuperación de los espacios públicos, que no es otra cosa que el fruto de la memoria, sino también de la comunidad.

Para potenciar la democracia deberíamos emprender la habilitación de los espacios donde ésta se construye, recuperando el sentido de ciudad como plataforma donde se discute, dialoga, aprende y escucha. Un lugar donde conviva la realidad de la sociedad en el que he decidido ser residente. Porque el concepto de democracia apunta a una “comunidad y comunicación real”, directa y asociativa, donde el ciudadano genera cohesión y responsabilidad de largo plazo.

Así, empezamos a entonar una composición musical a varias voces. Cada voz se mueve con total independencia respecto a las demás. Posee una dinámica propia, una belleza singular, un impulso interior que la lanza hacia adelante y la sostiene. Parece bastarse a sí misma. Ninguna de las otras voces puede alterar el curso de su melodía. Pero todo intérprete, al tiempo que ejercita su libertad interpretativa, presta atención a la marcha de las otras voces para atemperarse a ellas: a su ritmo e intensidad, a su volumen y expresividad. De esta forma, actuando con independencia y fraterna a la vez, las voces crean, entre todas, un conjunto armónico de belleza sobrecogedora.

Para ejecutar este desplazamiento desde un paradigma del dominio del habitante de la ciudad, al paradigma de la colaboración fraterna y por el bien común al interior de la ciudad, es

indispensable convencerse de que en él se juega nuestro ser de personas, pues ser persona y actuar creativamente se implican.

El 1 de enero de 2014, el Santo Padre eligió el lema «La fraternidad, fundamento y camino para la paz», para la jornada mundial de la Paz. El 2015 escribió en la carta encíclica *Laudato si'* «Junto con el patrimonio natural, hay un patrimonio histórico, artístico y cultural, igualmente amenazado. Es parte de la identidad común de un lugar y una base para construir una ciudad habitable» (n. 143).

Esta reflexión es una invitación a interesarse en las expresiones artísticas que construyen la ciudad, evitando los riesgos de una ciudad sin alma y la plena aceptación de la diversidad y multiculturalidad en la consecución permanente del ideal democrático por una ciudad de personas y no habitantes. Una invitación a la Fraternidad y cuidado de la ciudad como Casa de Todos, son las palabras con las que deseamos terminar estas páginas.

JOSÉ ALBUCCÓ HENRÍQUEZ
Universidad Católica de Chile

SERGIO FERNÁNDEZ AGUAYO
Universidad Católica

Bibliografía:

- BARTHES, R. (2001), *Semiología y Urbanismo*. Sao Paulo, Brasil: Martins Fontes.
- FRANCISCO, pp. (2015) *Encíclica Laudato si', sobre el cuidado de la casa común*, Santiago, Chile: Ediciones UC.
- D'ASSUNÇÃO, J. (2008), *Ciudad e Historia*. Santiago, Chile: Ediciones UCSH.
- DURAND, G. (2004), *Estructuras Antropológicas del Imaginario*. México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- MARITAIN, J. (1943) *La Educación en la Encrucijada*. Posteriormente, en 1959, fueron incorporadas, junto a otros trabajos sobre el tema educativo, al libro «Para una Filosofía de la Educación».
- RODRIGUEZ, M. (2005), Familia y escuela: un proyecto común para la prevención, *Educación para la ciudadanía, Educación y futuro* (13).

Abstract

This paper focuses on the concept of cities, meant to be the places where men personality can be achieved. In particular, the Author states that art and social relations are two important processes of democratisation where the human being is considered not as an object, but as a subject. Through this integration, a man becomes aware of his being, thanks to the creative process that takes form in the artistic sphere.

DALLA CASA DI VETRO ALLA CITTÀ INTELLIGENTE LOTTA ALLA CORRUZIONE E POLITICHE DELL'INNOVAZIONE

1. Un altro modo di combattere il male - 2. Le sfide dell'intelligenza - 3. Responsabilità e trasparenza - 4. Una casa di vetro democratica e liberale? - 5. Dalla casa di vetro alla città intelligente

1. Un altro modo di combattere il male

Il libro-intervista *Il male italiano, Liberarsi dalla corruzione per cambiare il paese*, di Raffaele Cantone e Gianluca De Feo¹ è l'occasione per riflettere intorno ad una questione di indubbia attualità: cosa significa, nell'odierna società dell'informazione, pensare all'amministrazione pubblica come ad una "casa di vetro"?

Il riferimento alla casa di vetro, nel libro qui discusso, è il punto di arrivo di un percorso la cui tesi portante può essere formulata nei termini seguenti: la corruzione non è solo un reato, ma una pratica che corrode l'intelligenza ed è paradossalmente autodistruttiva, giacché, letta correttamente, si ritorce contro la società che ne fa uso: «distrugge il libero mercato, annulla la competizione economica, partorisce servizi scadenti per i cittadini, ci consegna infrastrutture tanto costose quanto inefficienti», è «il peccato capitale della democrazia, perché sgretola le basi della convivenza»².

Ma se la corruzione è un male che indebolisce la democrazia e svisisce il senso della libertà³, la cura di questo male esige non solo l'istituzione di nuove fattispecie di reato o l'inasprimento delle sanzioni previste per quelle già in vigore, bensì una conversione profonda delle coscienze e l'assunzione di una nuova attitudine del cittadino verso la vita pubblica⁴. Un progetto, dunque,

¹ R. CANTONE con G. DE FEO, *Il male italiano, Liberarsi dalla corruzione per cambiare il paese*, Milano, 2015. I due avevano già collaborato, tra l'altro, alla scrittura de *I gattopardi. Uomini d'onore e colletti bianchi: la metamorfosi delle mafie nell'Italia di oggi*, Milano, 2010.

² IDD., *Il male italiano*, cit., pp. 7-8. Sull'impatto della corruzione sulla vita di un ordinamento democratico, v. ad es. D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Corrupt Exchanges. Actors, Resources and Mechanism of Political Corruption* [1999], New York, 2017, spec. cap. I.

³ Sul tema, v. ad es. P. SEVERINO, A. DEL VECCHIO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014.

⁴ «The reinvention of government in a post-modern world, shaped by an increasingly globalized culture and economy, urgently demands a reappraisal of public life as an ethical vocation, not merely by those institutions and officials who depend on the public treasury, but also among the professions, non-government organisations, and in the market place generally» (N. PRESTON & C. SAMPFORD with C. CONNORS, *Encouraging ethics and challenging corruption*, Sidney, 2002, p. 81).

consapevolmente ambizioso, ispirato al convincimento che la repressione delle condotte illecite debba diventare l'*extrema ratio* di un più ampio processo nel quale si agisca sui meccanismi dai quali tali condotte vengono generate o comunque alimentate e si attivino dei dispositivi di controllo atti a rendere la scelta dell'illecito sempre più difficile e meno conveniente da adottare.

Tre le parole-chiave di un tale ricodificazione della lotta alla corruzione: intelligenza, responsabilità, trasparenza.

2. Le sfide dell'intelligenza

Quanto alla prima: si è portati a pensare che la corruzione abbia a che fare anzitutto con il rispetto delle leggi vigenti o, tutt'al più, con il senso morale di ciascuno. Nel libro di Cantone, e nella filosofia dell'amministrazione ad esso sottesa, l'ottica è significativamente diversa: una comunità civile che si mostri indifferente (quando non tollerante, se non addirittura compiacente) di fronte ai fenomeni corruttivi mostra un deficit di intelligenza, giacché non arriva a comprendere che la corruzione è una pratica autodistruttiva, che determina un grave danno, anzitutto economico, a tutti i cittadini. Di qui l'esigenza di una «presa di coscienza della pericolosità del male, del danno che crea a tutti i cittadini, una vera rivoluzione culturale»⁵.

Un rivolgimento della mente e del senso civico di una comunità ha bisogno, anzitutto sul piano teorico, di coordinate chiare. Ad un primo livello, la corruzione può essere presentata come (causa di) un furto a danno del cittadino, atteso che questi paga per servizi che non vengono offerti o sono di qualità scadente. Già una tale consapevolezza sarebbe di per sé idonea a scatenare una rivolta dell'intelligenza nei confronti dell'indebita sottrazione di beni cui ogni cittadino avrebbe diritto.

Il libro di Cantone, invero, suggerisce una linea di ricerca più profonda: se si indaga il meccanismo da cui scaturisce la scelta della soluzione corruttiva, ci si accorge che esso si fonda su una più radicale lesione della costitutiva relazionalità dell'uomo⁶. La corruzione è generata da un

⁵ R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 21. Per una lettura delle politiche di contrasto alla corruzione sotto il profilo della gestione del rischio, v. ad es. F. COSTANTINO, *Prevenire la corruzione in Italia: Modelli di risk management*, Milano, 2018.

⁶ Sulla relazionalità originaria – uno dei temi portanti del pensiero giusfilosofico della scuola romana di filosofia del diritto – v. S. COTTA, *Il diritto nell'esistenza. Linee di ontofenomenologia giuridica*, Milano, 1991 e B. ROMANO,

atteggiamento che ben potrebbe definirsi “allofobico”, vale a dire assediato dalla paura dell'altro, dal timore del confronto aperto, della competizione, della concorrenza⁷. Colui che, proprio perché attore della fattispecie corruttiva, ad una superficiale e cinica osservazione può apparire furbo, a ben vedere è atterrito dalla paura dell'incontro con l'altro. La corruzione non solo altera le regole del gioco economico e politico, non solo viola lo stesso principio costituzionale di eguaglianza⁸, ma tradisce la regola prima della convivenza che impone a ciascuno il riconoscimento dell'altro come pari. Chi corrompe ha paura⁹.

Di qui la necessità di quella che Cantone definisce una “rivoluzione culturale”: proprio perché il corruttore e il corrotto, nel sottrarre ad una comunità ciò che è suo, realizzano una negazione dell'altro (della parte cui è ingiustamente negata una comparazione trasparente e meritocratica), il cittadino deve reagire mediante un'assunzione di responsabilità verso l'altro (i.e. verso tutti coloro che, direttamente o indirettamente, subiscono il furto di beni o servizi). Al disconoscimento dell'altro deve essere opposta l'assunzione di responsabilità per l'altro¹⁰.

Il diritto strutturato come il discorso, Roma, 1994. Il principio, di indubbia ascendenza aristotelica, grazie al recupero di alcuni motivi presenti nell'idealismo tedesco (per tutti J.G. FICHTE, *Fondamento del diritto naturale secondo i principi della dottrina della scienza* [1796-1797], Roma-Bari, 1994) si afferma nella filosofia novecentesca, con accenti e tonalità diverse, ad esempio in autori come E. LEVINAS, *Umanesimo dell'altro uomo* [1972], Genova, 1985; J. HABERMAS, *Etica del discorso* [1981], Roma-Bari, 1985 e K.O. APEL, *Comunità e comunicazione* [1964-1970], Roma, 1977.

⁷ Centro Studi Confindustria, *La corruzione è il vero freno per l'economia e per le imprese*, in «Scenari economici. Il rebus della ripresa», n. 22, Dicembre, Roma 2014, pp. 73-114. L. GIAMPAOLINO, *Misure e stime della corruzione. Una sfida (im)possibile?*, (http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi_siamo/presidente_giampaolino/3_febbraio_2011_intervento_presidente_giampaolino.pdf).

⁸ Sul nesso corruption/inequality, v. ad. es. J. GRAF LAMBSDORFF, *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries*, in S. ROSE-ACKERMANN (ed. by), *International Handbook of the Economics of Corruption*, Northampton, 2006, pp. 23 ss.

⁹ Ciò invero può dirsi anche se, com'è stato anche di recente sottolineato, oggi il meccanismo corruttivo difficilmente si realizza mediante un diretto contatto tra corruttore e corrotto: «si moltiplicano i protagonisti della corruzione; specularmente si moltiplicano anche gli schemi formali che nascondono il pagamento della corruzione: fatture per operazioni inesistenti, incarichi di consulenza del tutto inutili, o addirittura solo formali, società-fantasma, versamenti estero su estero, ricorso ai contanti. Questa moltiplicazione dei diaframmi fra il decisore pubblico e il corruttore è una delle caratteristiche di questi anni. Sempre più di frequente non c'è alcun nesso, né logico né – tanto meno – documentale, tra chi eroga il denaro o altra utilità prezzo della corruzione, il titolare dell'interesse che decide l'erogazione e il pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) che ne beneficia». Così G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, in «Diritto penale contemporaneo», (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/5951-le-nuove-fattispecie-corruttive>), 3 aprile 2018, p. 5. Sulla diversificazione dei meccanismi corruttivi, v. A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Torino, 2012, spec. capp. I e V.

¹⁰ Una responsabilità che, ove la si voglia giustificare sul piano teoretico, più che apparire dettata dall'urgenza dell'altro che si impone all'io, come in E. LEVINAS, *Tra noi. Saggi sul pensare all'altro* [1991], Milano, 1998, sotto certi profili sembra avvicinarsi al precetto «agisci in modo che gli effetti della tua azione siano compatibili con la continuazione di una vita autenticamente umana», formulato da H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la*

La soluzione di continuità sta proprio in ciò: nell'imparare a non chiudere gli occhi, a non voltare le spalle al cospetto dell'illecito commesso nella gestione della cosa pubblica. Anche quando non assistita da una spinta interiore di natura morale o politica, l'intelligenza deve spingere il cittadino ad assumersi una responsabilità civica, a guardare la cosa comune come cosa di cui ci si deve prendere cura non come una cosa propria, bensì perché è una cosa propria.

Un tale cambiamento delle menti sembra dover prendere le mosse da una nuova definizione dei confini tra sfera privata e sfera pubblica. E ciò non solo nel senso della citata esigenza di riappropriarsi di ciò che è comune, del sentire e gestire come proprio il bene o servizio che appartiene a tutti – e che dunque, ove sottratto per effetto della corruzione, dev'essere considerato come rubato – bensì anche nel senso di una ripermetrazione della sfera di ciò che è esclusivamente “proprio”, del dato, materiale o immateriale, rispetto a cui può essere rivendicata una privativa o eccepito un diritto alla riservatezza.

3. Responsabilità e trasparenza

Responsabilità è la seconda parola-chiave della ricodificazione (insieme semantica e istituzionale) della lotta alla corruzione prospettata da Cantone.

In via preliminare appare opportuno un chiarimento sul modo in cui la nozione di responsabilità si intreccia a quella, già discussa, di intelligenza e alla delicata tematica di una nuova declinazione dei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata. Quanto al primo profilo: la responsabilità cui fa riferimento Cantone è l'atteggiamento coerente di chi, prima e più che rispondere ad un interiore imperativo morale, preferisce la forza dell'intelligenza alle timorose scorciatoie della furbizia. L'intelligenza sfocia nella responsabilità perché induce il cittadino ad uscire dallo spazio angusto del proprio (in realtà regressivo, antieconomico ed autolesionistico) individualismo per riappropriarsi della dimensione pubblica del sé.

Il punto è che un corretto riposizionamento dell'individuo in rapporto allo spazio pubblico implica, specie nell'odierna società dell'informazione, una diversa definizione dello spazio

civiltà tecnologica [1979], Torino, 2002, rideclinando l'universalismo kantiano nel quadro della costruzione di un'etica orientata al futuro.

invalicabile del *proprium*¹¹. Quali dati devono considerarsi appannaggio esclusivo del titolare? Quali, invece, possono (se non addirittura, in considerazione di un prevalente interesse pubblico, devono) risultare accessibili ai portatori di un legittimo interesse alla conoscenza?

La questione assume un particolare rilievo in considerazione del valore attribuito da Cantone alla terza parola-chiave della nuova strategia di contrasto alla corruzione: “trasparenza”. Sul tema, invero, il libro traduce non solo un’astratta configurazione dei poteri pubblici, ma il concreto impegno dello stesso Cantone, prima quale componente della Commissione, istituita dal Governo Monti, per l’elaborazione di una nuova normativa in materia di anticorruzione, poi quale Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione.

La trasparenza risponde a una duplice esigenza: rendere controllabile l’attività dell’amministrazione e garantire al cittadino il diritto di sapere secondo quali procedure e con quali risultati essa si svolga¹². A tal fine assumono un particolare rilievo la legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. “Legge anticorruzione” o “Legge Severino”, dal nome del Ministro Guardasigilli che ne promosse la stesura ed approvazione), il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (c.d. “decreto trasparenza”) nonché il D.l. 24 giugno 2014 n. 90 con cui è stata istituita l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), trasferendo ad essa competenze già spettanti all’Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ed operando una più ampia ridefinizione degli strumenti per la lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione.

È significativo che la “Legge Severino”¹³ definisca la trasparenza come misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione. A tale patologia del sistema, infatti, il Legislatore ha inteso rispondere, prima e più che con un inasprimento delle pene,

¹¹ Sulla ridefinizione dei confini tra sfera pubblica e sfera privata, com’è noto, è in corso da tempo, specie a seguito del prepotente affermarsi delle tecnologie digitali, un intenso dibattito. Spunti interessanti ad es. in D. INNERRARITY, *Il nuovo spazio pubblico* [2006], Roma, 2008, spec. cap. I e, più in generale, nel noto lavoro di A. HIRSCHMANN, *Felicità privata e felicità pubblica* [2002], Bologna, 2013.

¹² Sulla trasparenza come principio generale dell’attività amministrativa, come mezzo per rendere l’azione amministrativa conforme ai canoni costituzionali e come obiettivo connesso al valore democratico dell’azione amministrativa v. A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in «Giustizia Civile», n. 2, 2015, pp. 213-246.

¹³ Per una presentazione della disciplina, v. P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in «Diritto penale e processo», 2013, I, pp. 7-12 nonché *Il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione: legalità e trasparenza*, in «Nuova Etica Pubblica», 2015, a. 3, n. 4, pp. 13-15. V. anche B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013 nonché G. CASARTELLI, A. PAPI ROSSI, *Le misure anticorruzione. Legge 6 novembre 2012, n. 190*, Torino, 2013.

adottando dispositivi idonei a prevenire la commissione del reato. Una tale strategia di prevenzione, d'altronde, esige che siano rese disponibili informazioni tradizionalmente ritenute prerogativa dei rispettivi titolari e che sia promossa la segnalazione di pratiche illecite (o comunque sospette) da parte di chi ne venga, anche occasionalmente, a conoscenza.

Un primo significativo esempio di tale filosofia della trasparenza è rappresentato dalla disciplina sul Whistleblower introdotta dalla citata "Legge Severino". Il Whistleblower, com'è noto, è quel dipendente pubblico che segnali condotte illecite non in quanto portatore di un personale interesse, ma al fine di evitare che venga pregiudicato un bene collettivo e dunque di riportare le procedure amministrative e le condotte dei dipendenti pubblici nei confini della legalità¹⁴. Una figura la cui istituzione, al di là di isolati e, a dir poco, pretestuosi accostamenti a pratiche di delazione diffuse negli stati autoritari, affonda le sue radici proprio in una nuova configurazione della responsabilità civica e, più in generale, in una diversa declinazione della stessa idea di cittadinanza. Ben potrebbe dirsi che l'uscita dell'uomo dallo stato di minorità, in cui si secondo il filosofo Immanuel Kant si condensa il messaggio dell'illuminismo, trovi un suo decisivo passaggio in una diversa percezione, da parte del cittadino, del *suum*, dunque di ciò che lo riguarda e di cui è disposto a farsi carico¹⁵: adulto può dirsi, in una democrazia costituzionale postmoderna, il cittadino capace

¹⁴ L'art. 54 bis del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», come modificato dalla citata L. 6 novembre 2012, n. 190, prevede che «Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia». La norma disciplina altresì il profilo della riservatezza del segnalante nei procedimenti disciplinari («l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione»), con il limite per cui «qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato».

La tutela del dipendente pubblico che, nell'interesse della Pubblica Amministrazione, segnali condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro è stata ulteriormente rafforzata con L. 30 novembre 2017 n.179, recante «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato». Ciò in specie precisando che il dipendente pubblico che segnala un illecito non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

Per una valutazione dei risultati ottenuti dopo i primi anni di entrata in vigore della disciplina sul Whistleblowing, v. R. CANTONE et alii, *Secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del Whistleblowing*, Roma, 22 giugno 2017.

¹⁵ I. KANT, *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* [1784], tr. it., in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, 1971. Sulla definizione kantiana dell'Illuminismo e sul significato dell'uscita dell'uomo

di comprendere e dare concretezza al proprio personalissimo interesse in reale continuità con il perseguimento dell'interesse pubblico.

Torniamo alla normativa anticorruzione introdotta dal governo Monti in poi. È di sicuro rilievo che nel D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33¹⁶ la trasparenza venga definita, all'art. 1 co. 2, addirittura come «condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali» e che il diritto di accesso civico generalizzato ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni venga previsto, come recita l'art. 5, «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico».

Questa nuova filosofia della trasparenza è ispirata al principio secondo cui l'utilizzo illecito delle risorse pubbliche possa essere combattuto anzitutto trasformando la pubblica amministrazione in una "casa di vetro", ad esempio imponendo di rendere note sui rispettivi siti istituzionali informazioni relative a gare d'appalto, provvedimenti assunti in via d'urgenza (dunque sottratti alle ordinarie procedure di gara), incarichi e consulenze affidati a professionisti nonché i redditi di chi assume incarichi direttivi in Autorità indipendenti, società pubbliche o partecipate da enti pubblici, università, ecc. Il tutto in ossequio ad un principio che Cantone enuncia in termini inequivocabili: «Chi esercita funzioni pubbliche e controlla centri di spesa deve accettare una trasparenza piena, che non è sinonimo di sospetto, bensì strumento di garanzia»¹⁷.

La matrice teorica di questa nuova filosofia dei poteri pubblici è chiara: per dirla con Norberto Bobbio, la visibilità diviene la regola, il segreto l'eccezione¹⁸. L'accessibilità dei dati relativi

dallo stato di minorità, v. ad es. K. POPPER, *Alla ricerca di un mondo migliore* [1984], nuova edizione a cura di D. Antiseri, Roma 2002, spec. cap. X, pp. 151 ss.

¹⁶ Rubricato «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», poi modificato, non nelle parti citate, dal D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

¹⁷ R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 102.

¹⁸ Sulla scia della lezione kantiana, la *res publica* può dirsi davvero tale se libera l'esercizio del potere dall'oscurità e lo rende visibile ai cittadini. Lo Stato di diritto è tale se fa a meno degli *arcana imperii*. Il che, naturalmente, porta non ad escludere in termini di principio l'ammissibilità del segreto in democrazia, bensì a qualificarlo come eccezione rispetto alla regola della trasparenza, eccezione che ha bisogno di una specifica giustificazione (N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in «Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica», 10(2), 1980, pp. 181-203 poi in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984) e che comunque, anche sul piano culturale, non esclude – come rilevato da Bobbio con acuto riferimento al Koselleck di *Critica illuministica e crisi della società borghese* (1959, Bologna, 1972, p. 108) – che ci si possa servire proprio del segreto nel quadro di una battaglia per il rischiaramento.

alle pubbliche amministrazioni costituisce così il presupposto per la realizzazione di una democrazia partecipativa, in cui i cittadini possano interagire con le istituzioni in maniera consapevole e responsabile attraverso la verifica delle modalità di impiego delle risorse necessarie al perseguimento degli interessi pubblici. Il cittadino viene dunque chiamato ad uscire dalla condizione passiva di soggetto amministrato che, incatenato alla propria condizione di minorità, attenda che uno Stato paternalista si prenda cura di lui, per fornire il proprio contributo affinché vengano garantite l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97 co. II Cost.) mediante un'attività positiva di segnalazione di illeciti, anomalie, pratiche sospette, ecc. I principi di trasparenza e di accesso universale, in tal senso, non solo rappresentano il presupposto di una piena tutela dei diritti fondamentali, ma, fornendo ai cittadini gli strumenti per esercitare una pressione sul funzionamento dell'amministrazione, costituiscono, nel disegno del Legislatore, una nuova declinazione dello stesso principio democratico su cui si fonda il nostro ordinamento costituzionale.

Quanto al profilo istituzionale, il fatto che il cittadino, in quanto sovrano, abbia diritto di sapere, non significa evidentemente che egli abbia diritto ad accesso ad ogni informazione, specie a quelle sensibili per la sicurezza dello Stato. Si tratta di un principio indiscusso come emerge dallo stesso dettato dello stesso D. Lgs. n. 33/2013, nel quale all'art. 1 («Principio generale di trasparenza») una volta definita al comma 1 la trasparenza come «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche», viene precisato al comma 2 che è «nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali» che essa «concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione».

Ciò, al di là del dettato, sul piano teorico può ben trovare coerente giustificazione sulla base di due ordini di argomenti: anzitutto il valore dell'informazione e il valore della sicurezza sono entrambi condizioni della pace sociale ed il secondo, persino in una democrazia costituzionale, può essere condizione di possibilità del primo. Il diritto del cittadino a sapere e il diritto dello Stato a scegliere gli strumenti atti a garantire la sicurezza devono dunque essere oggetto di un bilanciamento. Vi è un secondo argomento: pubblicità non equivale a conoscenza. Vi sono informazioni, specie in materia militare o di lotta al terrorismo, che, a certe condizioni, possono/devono essere sottratte alla diffusione perché l'opinione pubblica potrebbe non avere gli strumenti per valutarle ed utilizzarle in modo corretto.

Preso atto che esiste «un nesso strumentale tra gli arcana e la tutela di un ordine costituzionale, che merita di essere protetto assistendolo anche con le garanzie del segreto e della riservatezza» (M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Il segreto di Stato. Evoluzioni normative e giurisprudenziali*, «Quaderno di intelligence, Gnosis – Rivista italiana di intelligence», Roma 2011) e che il segreto può essere uno strumento per la realizzazione di altri valori costituzionalmente protetti, la questione decisiva, sulla quale la stessa Corte costituzionale si è molto impegnata – si pensi solo al caso Abu Omar –, è quella di individuare i presupposti in presenza dei quali l'apposizione del segreto su atti o fatti possa ritenersi adeguatamente giustificata.

4. Una casa di vetro democratica e liberale?

Merita un'attenta considerazione il fatto che la richiamata ridefinizione dei rapporti tra poteri pubblici e cittadini alla luce del principio di trasparenza, nell'inaugurare una fase nuova nella storia postmoderna della cittadinanza, abbia indotto più di un osservatore a rimarcare l'esigenza di un adeguato bilanciamento rispetto ad altri diritti che potrebbero venir lesi da una male intesa e indiscriminata nozione di trasparenza.

La più intuitiva eccezione, evidentemente, viene formulata in nome della riservatezza¹⁹. Ciò nel convincimento che la pubblicizzazione di informazioni di carattere personale e patrimoniale relative a soggetti che, nell'esercizio della propria attività professionale, interagiscono con la pubblica amministrazione o svolgono in essa funzioni direttive possa costituire un'eccessiva invasione nella loro vita privata. Si tratta, invero, di una questione su cui lo stesso Garante italiano ha avuto modo di pronunciarsi²⁰ e che lo stesso Cantone avverte in termini problematici: «Comprendo che ci possano essere esigenze di tutelare la riservatezza, anche per evitare, soprattutto in certi contesti territoriali, un altro genere di problemi. Dobbiamo, però, assolutamente mettere a punto un sistema che sia in grado di trovare il giusto equilibrio e che favorisca forme di trasparenza sempre più ampi»²¹. Trovare il punto di equilibrio significa, evidentemente, anche evitare la pubblicizzazione forzosa di dati la cui utilità, ai fini di una crescita della consapevolezza civica del cittadino, sia controversa. Di certo vi è che l'individuazione sul piano normativo di un corretto bilanciamento tra trasparenza da un lato e protezione della persona e dei suoi dati dall'altro deve avere come basamento anche un'adeguata riflessione sul piano teorico, impresa a cui la dottrina sta già attendendo.

¹⁹ Merita, peraltro, di essere sottolineata la posizione assunta nel 2009, in ordine all'utilizzo di pratiche del Whistleblowing nel settore privato, dal Garante italiano della privacy, nella quale, per l'appunto, si segnalava che gli aspetti «connessi all'impiego e al funzionamento dei citati sistemi di segnalazione possano trovare una puntuale regolamentazione con l'individuazione di una disciplina legislativa che assicuri un equo temperamento tra i diritti fondamentali delle persone coinvolte e le legittime esigenze di trasparenza e di tutela delle aziende presso le quali questi operano, anche per quanto concerne i possibili riflessi sui mercati di riferimento» (Garante per la protezione dei dati personali, «Segnalazione al Parlamento e al Governo sull'individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell'organizzazione aziendale», 10 dicembre 2009, in Bollettino, n. 111, dicembre 2009).

²⁰ Garante per la protezione dei dati personali, «Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web» - 2 marzo 2011 (Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19 marzo 2011)

²¹ R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 103.

Qualche perplessità, per lo più di carattere emotivo, ha suscitato la figura del Whistleblower, che in taluno ha evocato l'informatore di cui si servivano in misura massiccia gli Stati totalitari del XX secolo per controllare, invero, più le idee dei cittadini che l'operato dei funzionari pubblici²². Si è in tal senso ipotizzato che il controllo di tutti nei confronti di tutti, in uno spazio pubblico le cui pareti siano trasparenti e in cui tutto sia visibile, possa determinare un impatto negativo sulla qualità del legame sociale, facendo prevalere la paranoia ed il sospetto sulla fiducia reciproca, facendo sì che, per dirla con Beccaria, «chiunque può sospettare di vedere in altri un delatore»²³. Sul punto, dopo aver rimarcato come la disciplina qui in commento, rispondendo ad una strategia di contrasto della corruzione, spieghi effetti anzitutto sulla pubblica amministrazione e su chi con essa interagisca, va osservato come in questa materia risulti pertinente, e dunque possa ben essere utilizzato, lo standard argomentativo ricorrente nel dibattito sicurezza/libertà: vi sono dei contesti nei quali le minacce alla civile convivenza raggiungono livelli tali da giustificare una parziale limitazione della libertà personale. Ciò, peraltro, anche dal punto di vista terminologico non può sorprendere, atteso che il dilagare della corruzione, mettendo a rischio le basi della convivenza, può ben essere qualificato come una minaccia per la sicurezza di una nazione²⁴.

In ogni caso, anche ammesso che avverso paventati eccessi di trasparenza si possano formulare delle riserve²⁵, è doveroso tenere bene a mente i diritti in gioco e alla cui garanzia il principio di trasparenza risponde. Tra questi, anzitutto, i diritti politici: non può dirsi davvero libero di scegliere il proprio orientamento politico ed esercitare il diritto di voto il cittadino che non venga messo

²² Sul sistema totale di informazione nella Germania comunista v. ad es. G. FALANGA, *Il ministero della paranoia. Storia della Stasi*, Roma, 2015. Ringrazio per la segnalazione il giovane studioso F.E. Brozzetti, che sta lavorando da anni sul tema della trasparenza. Sottolinea come nel regime fascista il sistema di informazione rispondesse a finalità non di garanzia della legalità, bensì di controllo illegale dell'opposizione politica M. FRANZINELLI, *Delatori. Spie e confidenti anonimi: l'arma segreta del regime fascista*, Milano, 2012.

²³ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* [1764], cap. XV.

²⁴ In ogni caso, sulla questione dell'ammissibilità della delazione e dei suoi paventati effetti negativi sul consorzio civile, osserva opportunamente Cantone: «Negli Stati Uniti, che non sono certo una dittatura comunista, schierano persino agenti provocatori sotto copertura, che offrono tangenti ai politici per testarne l'onestà: nel loro gergo dicono che gli fanno "l'esame del sangue". Io non credo all'utilità di queste misure estreme, ma penso che non ci sarebbe niente di male a usare gli infiltrati per combattere la corruzione» (R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 172).

²⁵ Ad esiti suggestivi e variegati ha condotto la riflessione filosofica sulla nozione di trasparenza, sviluppatasi soprattutto negli anni del dibattito sul post-modernismo. Sul punto si può segnalare G. VATTIMO, *La società trasparente*, Milano, 1989; M. PERNIOLA, *La società dei simulacri* [1980], Milano, 2011; J. BAUDRILLARD, *La trasparenza del male. Saggio sui fenomeni estremi* [1990], Milano, 1991. Per un'originale e pugnace riflessione sulle strutture e architetture della trasparenza, v. il recente lavoro di R. DONATI, *Critica della trasparenza. Letteratura e mito architettonico*, Roma, 2016.

effettivamente in condizione di comprendere quali interessi perseguano i diversi partiti e candidati. Incisivo il pensiero di Cantone sul punto: «Nei paesi anglosassoni il finanziamento è privato, ma la rendicontazione è pubblica: la trasparenza sui contributi è assoluta. Se un senatore approva uno stanziamento che favorisce una società, i cittadini hanno il diritto di sapere se quella ditta lo ha sostenuto in campagna elettorale, se ha sponsorizzato le sue iniziative»²⁶. Insomma «la risposta è tutta nella trasparenza. Non solo sulle entrate, ma anche sulle uscite. Un partito o una fondazione che si occupa soprattutto di politica deve essere come una casa di cristallo. Ciò significa che tutte le entrate e tutte le spese vanno certificate, devono essere noti i nomi dei dipendenti, dei consulenti, dei fornitori. I loro bilanci devono rispettare uno standard di trasparenza superiore a quello delle società quotate in Borsa. E devono essere controllati da un'autorità indipendente come è la Consob per le società per azioni. È l'unico antidoto. Che si tratti di soldi pubblici o privati, i cittadini devono sapere chi finanzia la politica in tutte le sue forme»²⁷.

Una piena garanzia dei diritti politici e sociali dei cittadini, invero, esige che la trasparenza investa non solo i partiti politici e le fondazioni di riferimento, ma in generale la pubblica amministrazione, così che il cittadino possa comprendere la macchina pubblica come funzioni, come utilizzi le risorse, quali risultati ottenga rispetto a quelli programmati, sulla base di quali informazioni e valutazioni tecniche assuma determinati provvedimenti.

La trasparenza, poi, intende colpire anche una delle cause occulte della corruzione: la pigra opacità della burocrazia. È noto, infatti, come ad una condotta corruttiva siano talora indotti individui e imprese che, per le vie ordinarie e conformi alla legge, non riescano ad ottenere, o almeno non in tempi ragionevoli, dalla pubblica amministrazione provvedimenti di autorizzazione o concessione che pure sarebbero dovuti. Ecco che «la burocrazia, nata per controllare la vita pubblica, è paradossalmente diventata il vero moltiplicatore della corruzione. All'ombra della sua lentezza e della sua vocazione a rinviare, ha sviluppato un meccanismo perfetto per tutelare interessi

²⁶ *Ibid.*, p. 96. Sul punto afferma P. SEVERINO: «non posso non ricordare come, nel concludere il faticoso e difficile percorso della legge anticorruzione, avessi invitato il Parlamento a completare il quadro delle leggi necessarie ad evitare queste commistioni, con una normativa volta a regolamentare il lobbismo. Con la precisazione che esso non è un fenomeno illecito di per sé, ma va disciplinato in termini di trasparenza e riconoscibilità. Solo così si potranno distinguere episodi di lecita promozione di attività imprenditoriali da episodi di traffico di influenze illecite o di vera e propria corruzione» (*Senza norme sul lobbismo difficile abbattere l'illegalità*, in «Diritto penale contemporaneo», 20 giugno 2018).

²⁷ R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 98.

spregiudicati»²⁸. Di qui l'esigenza di adottare, anche in funzione preventiva di illeciti indotti da ritardi o resistenze ingiustificati, una strategia di controllo sulle condotte dei dipendenti pubblici.

Ecco in che senso un'efficace strategia di contrasto della corruzione richiede il contributo attivo e responsabile di tutti coloro che, in specie dall'interno della pubblica amministrazione, hanno l'agio di segnalare malfunzionamenti della sua macchina. Quella della prevenzione, precisa Cantone, «è la grande scommessa. Nel nostro paese fino al 2012 non ci abbiamo creduto, non si è mai neppure provato a tentare una strategia di prevenzione. Poi, con la legge Severino, c'è stata la svolta. Ma non è una strada semplice, l'obiettivo si ottiene lavorando su tre fattori chiave: responsabilizzazione degli uffici, trasparenza e integrità. E il più importante ricade proprio sui dipendenti pubblici: sono loro che si devono far carico della sfida della prevenzione»²⁹.

5. Dalla casa di vetro alla città intelligente

All'esito di questa rilettura delle politiche di contrasto alla corruzione compiuta attraverso il libro *Il male italiano* di Raffaele Cantone, ci si chiede se non sia possibile fare un passo ulteriore, inscrivendo la filosofia dell'amministrazione ispirata al principio della trasparenza nel quadro della recente riflessione sulle smart cities.

Con riferimento alle città intelligenti, solitamente, si sottolinea l'impatto dell'intelligenza artificiale sulla riorganizzazione dello spazio urbano. Più generale, però, la smart city risponde ad un'esigenza di razionalizzazione ed interconnessione "intelligente" di diverse dimensioni della vita pubblica: dai trasporti alle risorse naturali, dal capitale umano e sociale alla qualità della vita, per finire con la partecipazione dei cittadini nel governo delle città³⁰.

Viene dunque da chiedersi se le stesse parole-chiave attraverso cui Cantone suggerisce di ricodificare le strategie anticorruzione – intelligenza, responsabilità, trasparenza – non svolgano un ruolo anche nella riorganizzazione in chiave digitale dei processi di gestione dello spazio pubblico e, dunque, se la rideclinazione della pubblica amministrazione come casa di vetro e la pianificazione

²⁸ *Ibid.*, p. 74.

²⁹ *Ibid.*, p. 176.

³⁰ Tematiche discusse e chiarificate nelle reciproche connessioni, ad esempio, in H. SONG, R. SRINIVASAN, T. SOOKOOR, S. JESCHKE (ed. by), *Smart cities. Foundations, Principles, and Application*, Wiley, Hoboken, NJ, 2017.

della città intelligente non possano trovare un terreno comune, se non addirittura un felice incastro tra i rispettivi ingranaggi.

Si consideri: se la smart city si pone come intelligente è perché in essa viene garantito il pieno accesso alle informazioni di interesse comune, i servizi vengono erogati in modo efficiente e sostenibile, le risorse pubbliche utilizzate in modo funzionale ad una convivenza ordinata ed armonica, le infrastrutture costruite in modo da far crescere, sul piano sia statico che dinamico, la qualità della vita, i rifiuti smaltiti in modo rispettoso per l'ambiente o rigenerati come fonti di energia. Il punto di congiunzione tra i due processi sembra innegabile. Può addirittura ipotizzarsi che, nella città di domani, l'intelligenza artificiale possa soddisfare l'aspettativa ad una vita pubblica dignitosa solo se integrata da un'intelligenza civile matura e responsabile. Anche perché una smart city che venga frenata da un operare opaco dell'amministrazione, quando non contaminata dal virus della corruzione, è fatalmente destinata a mancare il proprio obiettivo³¹.

In tale prospettiva, un'amministrazione trasparente ispirata al principio di responsabilità civica potrebbe rappresentare un'essenziale fonte di energia per una città intelligente e sostenibile³². Ché poi, a ben vedere, la stessa smart city sembra per sua natura definirsi come città amministrata in modo trasparente: le sue strade compaiono sui dispositivi di geolocalizzazione, i flussi di traffico vengono controllati e coordinati, gli interventi necessari per la salute e la sicurezza dei cittadini celermente individuati, le informazioni sui servizi essenziali e sulle opportunità a disposizione della cittadinanza rese accessibili ed aggiornate in tempo reale.

Tutto ciò non significa, evidentemente, che l'intera vita di una città e soprattutto dei suoi abitanti debba essere messa "in piazza", che tutto si debba vedere e sapere fino a far perdere ogni senso alla nozione di privacy. Per gli uffici pubblici ripensati come case di vetro, come per gli spazi

³¹ Mettono in luce la connessione, ad esempio, A. PAULIN, *Smart City Governance*, Amsterdam, 2019, spec. § 1.3.1, N. DAVID, J. JUSTICE, J.G. MCNUTT, *Smart Cities are Transparent Cities: The Role of Fiscal Transparency in Smart City Governance*, in M.P. RODRIGUEZ-BOLIVAR (ed. by), *Transforming City Governments for Successful Smart Cities*, New York, 2015, pp. 69 ss. e T.M. VINOD KUMAR e P. BIMAL, *E-Governance for Public Realm*, in T.M. VINOD KUMAR (ed. by), *E-Governance for Smart Cities*, Singapore, 2015, spec. § 8.3. Utili riflessioni in tema di corretta gestione dell'informazione come veicolo di contrasto alla corruzione e base di un sistema legale e trasparente in M.M. DÈCINA, *Digital Divide et Impera. Il ritardo digitale è un caso?*, Roma, 2016, pp. 26 ss. e 54 ss. V. anche W.D. EGGERS, *Pubblica amministrazione digitale. Innovazioni e tecnologie al servizio del cittadino*, Milano, 2016, capp. 4 e 5.

³² «We need a new civics for the smart city that takes what we know about making good places as well as good technology» (A. TOWNSEND, *Smart cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, New York-London, 2013, pp. 284-285).

urbani riorganizzati grazie all'aiuto delle macchine intelligenti, infatti, c'è trasparenza e trasparenza: l'informazione da condividere o alla quale gli interessati devono poter accedere è solo quella che, all'esito di un puntuale e motivato bilanciamento, anzitutto operato dal legislatore, risulti funzionale ad un informato e consapevole esercizio della soggettività pubblica da parte dei cittadini. Per la casa di vetro come per la città intelligente, l'individuazione delle informazioni essenziali ai fini di una giusta ed armonica convivenza costituisce una delle sfide più importanti per gli anni a venire.

Di certo vi è che la rivoluzione culturale suggerita nel libro di Cantone, quel radicale cambiamento nel modo di essere e di pensarsi nel consorzio civile, sembra non solo la soluzione suggerita dalla nostra intelligenza in vista di un'autentica ricerca del bene comune, ma l'unica compatibile con il recente impatto delle tecnologie digitali sulla nostra vita: come nello spazio urbano l'interazione con le macchine sta modificando i nostri processi cognitivi e decisionali e rideclinando la nostra socialità in chiave informazionale, così nel rapporto con i pubblici poteri la consapevolezza del contributo che ciascuno può offrire ad un'amministrazione efficiente e rispettosa della legalità è destinata ad incidere sulla percezione dei nostri diritti e dei nostri doveri.

ANTONIO PUNZI
Università Luiss Guido Carli

Abstract

According to the thesis of the President of the Italian National Anti-corruption Authority, the Author identifies the corruption phenomenon with evil and dwells on the most appropriate legislative measures to repress it. Specific attention is paid to the transparency obligations recently introduced in the Italian legal system to prevent conflicts of interest. In this way, the anti-corruption system can constitute a defence of democracy and guarantee the transparency of the public administration, analogously to the model of the 'glass house'.

ARTICOLI

LA DIGNITÀ DEL LAVORO INTELLETTUALE: IL NODO DELL'EUO COMPENSO

«Per vivere occorre un'identità, ossia una dignità»
(P. LEVI, *I sommersi e i salvati*, Torino, 1986, p. 103)

1. La dignità e il lavoro - 2. Il lavoro intellettuale - 3. L'“equo compenso”

1. La dignità e il lavoro

La singolare complessità dei filoni che il tema del lavoro vede intrecciarsi impone di precisare i limiti del presente contributo, che intende svolgere alcune considerazioni sulla scelta di fondare la Repubblica democratica sul lavoro e, in particolare, sui più recenti interventi normativi in materia di “equo compenso”. L'analisi, così orientata, intende cogliere l'estensione del dominio semantico del lemma “lavoro” e, in particolare, della locuzione “dignità del lavoro”, che può destare alcune perplessità, ben potendo apparire un concetto giuridicamente evanescente se si prescinde dalla dimensione storica, politica e sociale nella quale la disciplina del lavoro affonda le sue radici.

Senza tale contestualizzazione non si intenderebbero o si fraintenderebbero le ragioni che hanno ispirato le scelte compiute dai Costituenti, come è accaduto ad alcuni illustri commentatori della Costituzione. Basti pensare alle vigorose critiche mosse da Arturo Carlo Jemolo, che annoverava la scelta di fondare la Repubblica democratica sul lavoro tra i «buoni propositi che nulla hanno di giuridico», tra le “belle parole” che «vogliono costituire il velo di nebbia dietro a cui non c'è nulla»¹. Invero, la critica con cui Jemolo stigmatizzava le previsioni programmatiche non coglieva l'audacia della scelta costituente, che aveva optato per una Costituzione “presbite”², capace di volgere lo sguardo verso orizzonti lontani, laddove si dirada quella coltre di nebbia criticamente evocata e iniziano a scorgersi con nitore i contorni di un progetto costituzionale sapientemente proiettato nel futuro.

¹ A.C. JEMOLO, *La Costituzione: difetti, modifiche, integrazioni. Relazione svolta nella seduta ordinaria dell'11 dicembre 1965*, in ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, *Problemi attuali di scienza giuridica*, Quaderno n. 79, anno CCCLXIII, 1966, pp. 1-15.

² La fortunata espressione si deve a Piero Calamandrei, cfr. *Atti della Assemblea Costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, vol. I, Roma, 1951, p. 1752.

L'analisi qui condotta richiede di soffermarsi preliminarmente su uno dei nodi problematici di fondo, che investe il complesso rapporto che intercorre tra dignità e lavoro. Mentre la dignità evoca la centralità della persona nell'ordinamento giuridico³, il lavoro attiene prevalentemente alla dimensione del mercato, come dimostra l'economia politica classica, che si costruisce attorno all'articolato dibattito sul rapporto tra valore e lavoro, volto a comprendere se la misura del valore dei beni sia il lavoro – come ipotizzato da Smith, ma soprattutto da Ricardo e Marx – o qualche altro fattore, come ad esempio l'utilità marginale o il rapporto tra domanda e offerta. Queste prime, sommarie riflessioni già consentono di cogliere che dignità e lavoro presentano caratteri apparentemente non omogenei⁴, come dimostra il fondato timore che il mercato e le esigenze della produzione economica possano porsi in contrasto con la dignità umana e con l'utilità sociale⁵.

Ciò nonostante, dignità e lavoro possono trovare un raccordo all'interno dell'ordinamento giuridico e, in particolare, nel principio personalistico che ha ispirato la Carta costituzionale, nella cui prospettiva il lemma "lavoro" ben può essere inteso come una *sineddoche*, ossia quale espressione della persona umana complessivamente considerata e dei valori di cui essa è portatrice⁶. Seguendo questa via interpretativa, il lavoro assume, di riflesso, la dignità che l'ordinamento riconosce al lavoratore in quanto persona, dimostrando che la Costituzione italiana accoglie una concezione della dignità non astratta, come il *Grundgesetz* tedesco del 1949, ma concreta, calata nei rapporti

³ S. RODOTÀ, *Antropologia dell'homo dignus*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 2010, n. 4, pp. 547-564, ora in ID., *Critica del diritto privato. Editoriali e saggi della Rivista Critica del Diritto Privato* (raccolti da G. ALPA e M.R. MARELLA), Napoli, 2017, pp. 345-362. Sullo stretto rapporto tra dignità e uomo si veda L. DI SANTO, *Per una Teologia dell'Ultimo*, Napoli, 2012, in particolare p. 113, ove l'Autore individua nella dignità il «nucleo di senso dei diritti dell'uomo».

⁴ La non omogeneità dei profili in esame è efficacemente descritta da Nicolò Lipari in questi termini: «la dimensione della persona, valutabile secondo il registro dell'essere, e i criteri individuanti del mercato, misurato dalla logica dell'avere, appaiono difficilmente riconducibili ad un comune denominatore» (cfr. N. LIPARI, *Il mercato: attività privata e regole giuridiche*, in AA.VV., *Scritti in onore di Emilio Romagnoli. Agricoltura e diritto*, vol. I, Milano, 2000, p. 59).

⁵ Per un'approfondita analisi dei limiti posti dall'ordinamento all'iniziativa economica privata si rinvia in particolare ad A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, pp. 602-607; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 2001. Cfr. anche G. ALPA, *La dignità come limite dell'autonomia privata*, in AA.VV., *Liber amicorum Pietro Rescigno in occasione del novantesimo compleanno*, vol. I, Napoli, 2018, pp. 51-66 e G. CONTE, *L'impresa responsabile*, Milano, 2018.

⁶ L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Ius*, 1998, pp. 45-50.

economico-sociali, nell'ambito dei quali il lavoro ha rappresentato uno straordinario fattore di aggregazione e di coesione della comunità politica dopo il regime fascista e la devastazione della seconda guerra mondiale⁷.

L'intuizione dei Costituenti, dunque, fu quella di fondare il vincolo politico tra i consociati non solo su un ampio spettro di valori condivisi, ma anche sulla comunione di interessi materiali, secondo un paradigma che aveva già trovato la sua più limpida manifestazione nella concezione romana della cittadinanza⁸. In questa prospettiva, l'affermazione della centralità giuridica ed etica del lavoro non ha mai offuscato la sua essenziale funzione economica, dalla quale derivano non solo la diffidenza verso la concezione liberistica della pretesa capacità del mercato di autoregolarsi⁹, ma anche l'impegno dello Stato a perseguire una politica di massima occupazione, come insegnava John Maynard Keynes, secondo cui «ogni cosa è *prodotta dal lavoro*, coadiuvato da ciò che allora usava chiamarsi arte e che ora si chiama tecnica, dalle risorse naturali [...] e dai risultati del lavoro passato, incorporati in attività capitali»¹⁰.

Il nostro ordinamento, dunque, accoglie una concezione concreta della dignità, calata nei rapporti economico-sociali, come dimostrano le note previsioni costituzionali che riconoscono a tutti i cittadini pari dignità sociale (art. 3 Cost.), che tutelano il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.) e, infine, che vietano lo svolgimento

⁷ S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona*, Napoli, 2007; ID., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, in particolare pp. 179-210; P. BECCHI, *Il principio dignità umana*, Brescia, 2013; G. RESTA, *Dignità, persone, mercati*, Torino, 2014; G.M. FLICK, *Elogio della dignità*, Città del Vaticano, 2015; G. ALPA, *Dignità, solidarietà*, in ID., *Giuristi e interpretazioni. Il ruolo del diritto nella società postmoderna*, Genova, 2017, pp. 84-122; P. RIDOLA, *La dignità dell'uomo e il "principio libertà" nella cultura costituzionale europea*, in ID., *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, pp. 235-301.

⁸ La concezione romana della cittadinanza conferisce particolare rilievo alla comunanza di interessi materiali, che è annoverata tra i fattori costitutivi della comunità politica, definita da Cicerone non come «omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus» (cfr. *De re publica*, I, 39). Un'impostazione analoga si rinviene in Mortati, secondo cui la Costituzione vede nel lavoro il «valore da assumere come fattore necessario alla ricostituzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di graduale omogeneizzazione della base sociale, presupposto pel sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato» (cfr. C. MORTATI, *Articolo 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 10).

⁹ Per una critica della "mano invisibile" di Adam Smith si rinvia in particolare ad A. RONCAGLIA, *Il mito della mano invisibile*, Roma-Bari, 2005 e a G. ACOCELLA, *Sulla responsabilità: fra etica ed economia*, in E. BONAM, C. VIGNA, (a cura di), *Etica del plurale. Giustizia, riconoscimento, responsabilità*, Milano, 2004, pp. 147-174.

¹⁰ J. M. KEYNES, *General Theory of Employment, Interest and Money*, Londra, 1973, trad. it. di A. Campolongo, Milano, 2009, p. 347.

dell'iniziativa economica privata in danno della dignità umana, dell'utilità sociale, della sicurezza e della libertà (art. 41 Cost.). Benché la collocazione sistematica della dignità umana nell'ambito della disciplina dei rapporti economico-sociali affondasse le radici nella nobile tradizione inaugurata dalla Costituzione di Weimar¹¹, ciò non deve affatto indurre a ritenere che la scelta dei Costituenti italiani fosse scontata, come dimostra, ad esempio, la diversa impostazione del *Grundgesetz*, che esordisce con la solenne dichiarazione della intangibilità della *Menschenwürde*, qui intesa come valore assoluto volto a proteggere non il singolo, concreto individuo, ma l'uomo nella sua dimensione antropologica, per soddisfare l'esigenza avvertita dalla Germania di esorcizzare il "male radicale" del totalitarismo e di fare ammenda della propria storia delittuosa¹².

Il principio personalistico che è alla base del nostro ordinamento giuridico rivela il senso profondo del collegamento tra uomo e lavoro, secondo la peculiare connessione instaurata da un complesso di disposizioni costituzionali che muovono dall'esigenza della tutela e del potenziamento della persona all'interno della comunità politica. È così che inizia ad affermarsi una nuova "antropologia", in virtù della quale «il soggetto astratto s'incarna nella persona concreta»¹³ e la dignità dell'uomo non può più prescindere dai rapporti economico-sociali nei quali è immersa l'esistenza di ogni individuo.

Nella decisione di fondare la Repubblica democratica sul lavoro è pertanto possibile individuare un significativo momento di cesura rispetto alle carte costituzionali dell'Ottocento, che riflettevano le strutture sociali borghesi incentrate sull'«individualismo proprietario»¹⁴, oltre che rispetto alla Carta del lavoro fascista, che tutelava il lavoro esclusivamente come dovere sociale, nella

¹¹ Si pensi in particolare all'art. 151 della Costituzione di Weimar del 1919, a mente del quale «l'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo. In questi limiti è da tutelare la libertà economica dei singoli».

¹² Si vedano in particolare H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, ed. it. a cura di A. Martinelli, Milano, 1989; H. HOFMANN, *La promessa della dignità dell'uomo. La dignità dell'uomo nella cultura giuridica tedesca*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1999, pp. 620-650; J. HABERMAS, *Morale, Diritto, Politica*, Torino, 1992 e P. HÄBERLE, *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in ID., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Milano, 2003, pp. 1-79.

¹³ S. RODOTÀ, *Antropologia dell'homo dignus*, cit., p. 553, ove l'Autore mette in luce il passaggio «dal soggetto alla persona, intendendo quest'ultima come la categoria che meglio permette di dare evidenza alla vita individuale e alla sua immersione nelle relazioni sociali».

¹⁴ Secondo Luigi Mengoni, «il modello antropologico dell'individualismo proprietario è stato corretto dal diritto del lavoro [...]. In quanto presuppone l'uomo che lavora, e non semplicemente un proprietario di forza-lavoro che la offre sul mercato, il diritto del lavoro instaura l'antropologia definitiva del diritto moderno» (cfr. L. MENGONI, *La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell'uomo*, in ID., *Diritto e valori*, Bologna, 1985, p. 127).

prospettiva della sua funzionalizzazione alla potenza nazionale. Nel lavoro e nel principio personalistico, dunque, trova piena espressione la sensibilità giuridica del costituzionalismo novecentesco, che ha costruito l'impianto dei diritti sui temi dominanti della loro effettività, della "libertà dal bisogno" e della rimozione degli squilibri economico-sociali, che minano alle fondamenta la tenuta democratica di ogni comunità politica¹⁵.

Gli Stati democratici e pluralistici del Novecento, dunque, sono andati nella direzione in cui lo Stato liberale ottocentesco aveva fallito, compromettendo la propria stessa sopravvivenza, e hanno così assunto il gravoso onere di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, secondo l'impegno solennemente sancito nelle costituzioni moderne, chiamate ad assolvere all'inedito compito di tessere la trama unificante, integrativa – nell'accezione smendiana del termine¹⁶ – di un tessuto sociale pluralistico, solcato dagli antagonismi espressi dalla società civile¹⁷.

La centralità dell'individuo, già presente nel pensiero di Kant, Rousseau e nelle dichiarazioni dei diritti settecentesche di ispirazione illuministica, si consolida nel Novecento con il precipuo intento di rivendicare l'attenzione sulle effettive condizioni della persona, collegate ai problemi concreti della sopravvivenza, del lavoro, dello sfruttamento delle classi più umili e dell'emarginazione dei deboli. Le costituzioni moderne, a partire da quella di Weimar, hanno coltivato questi temi criticando apertamente l'impronta individualistica dei diritti di libertà e la concezione formalistica della libertà giuridica che erano prevalse nello Stato liberale ottocentesco, nel quale la torsione degli ordinamenti costituzionali in funzione dell'affermazione dell'egemonia borghese aveva oscurato la circostanza che la dignità dei singoli consociati e il dispiegamento effettivo della loro libertà sono

¹⁵ Già Platone aveva messo in luce lo stretto rapporto che intercorre tra il contenimento delle disuguaglianze e la solidità del vincolo politico tra i consociati (cfr. *Leggi*, 679B; 728 e 737b). Per un'analisi economica dei problemi della disuguaglianza e della redistribuzione della ricchezza si rinvia in particolare ai recenti lavori di A.B. ATKINSON, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano, 2015; T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014; J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Torino, 2014; A. SEN, *L'idea di giustizia*, Milano, 2011.

¹⁶ R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, trad. it. dell'edizione tedesca del 1928.

¹⁷ Per una lettura delle ripercussioni giuridiche e istituzionali delle trasformazioni politico-sociali che si sono dispiegate tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX secolo si rinvia a S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969. Si rinvia inoltre a F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Napoli, 1963; P. GROSSI, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in ID., *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Milano, 2008, pp. 669-688; ID., *Introduzione al Novecento giuridico*, Bari, 2012, pp. 41-65; P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, cit., in particolare pp. 52-143.

sempre condizionati da presupposti reali, tra i quali spicca un livello sufficiente di benessere individuale¹⁸.

A seguito della Rivoluzione francese, sotto la pretesa astrattezza della figura del *citoyen*, lo Stato liberale aveva mascherato la concretezza del *bourgeois*, come testimoniano la politica di restrizione del suffragio¹⁹ e l'impianto dei diritti nei quali la cittadinanza si risolveva, che pretendevano di valere astrattamente per tutti, ma che erano in realtà calibrati su una sola categoria di plausibili fruitori. In questo artificio giuridico risiedeva il precario equilibrio dello Stato liberale "mono-classe"²⁰, che celava in sé il germe della propria dissoluzione, sancita dal moto storico di emancipazione di cui i lavoratori sono stati promotori attraverso la formazione di una coscienza di classe che ha concorso a mutare la conformazione della società e la concezione dei fini dello Stato.

La scelta di fondare la Repubblica democratica sul lavoro assume dunque il peculiare significato di «consentire a tutti, e non solo ad alcuni privilegiati, l'uso effettivo della libertà, la possibilità per ogni uomo di esplicitare le capacità insite in lui, svolgendo pienamente la propria personalità»²¹. Con la fondazione della Repubblica democratica sul lavoro, i Costituenti avevano manifestato la volontà di porre alla base del vincolo politico del nuovo Stato un elemento profondamente egualitario²², nel quale avevano trovato una felice sintesi non solo le posizioni del movimento operaio e della

¹⁸ C.B. MACPHERSON, *Libertà e proprietà alle origini del pensiero borghese: la teoria dell'individualismo possessivo da Hobbes a Locke*, Milano, 1982.

¹⁹ Merita di essere ricordato il capzioso argomento cui l'abate Sieyès, presidente dell'Assemblea nazionale costituente francese, fece ricorso per sostenere la restrizione del suffragio quando, nella seduta del 12 giugno 1790, ricevendo una deputazione di domestici che reclamavano il diritto di voto, affermò che non era opportuno estendere loro il suffragio, giacché altrimenti quest'ultimi si sarebbero trovati nella spiacevole condizione di essere combattuti tra il rispetto dei loro padroni e l'indipendenza di giudizio (cfr. Risposta di Sieyès ad una deputazione di domestici, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Joseph-Emmanuel Sieyès. Opere e testimonianze politiche*, tomo I, vol. II, Milano, 1993, p. 592).

²⁰ M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965, in particolare pp. 49-54.

²¹ C. MORTATI, *La Costituzione italiana*, in ID., "una e indivisibile", Milano, 2007, p. 239. Cfr. anche ID., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, I, pp. 149-212, ora in ID., *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972, pp. 227-340.

²² Si vedano in particolare M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1950, I, pp. 1-20; U. PROSPERETTI, *Lavoro (fenomeno giuridico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, 1973, pp. 327-338; G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, pp. 199 ss.; G. AMATO, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *Rassegna Astrid*, 2011, n. 9 e M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2011, pp. 2013-2040; R. DWORKIN, *Virtù sovrana. Teoria dell'uguaglianza*, Milano, 2002; L. DI SANTO, *I pilastri fondanti per una nuova filosofia dei diritti sociali*, in L. DI SANTO, A. AVERSANO (a cura di), *Quaderno di sociologia del diritto. Il diritto come mediazione sociale*, Cassino, 2016, pp. 9-32.

dottrina sociale cattolica²³, ma anche quelle della tradizione liberale²⁴. Quest'ultima, infatti, pur avendo posto al centro della propria riflessione la tutela della proprietà privata, non ignorava che il padre del liberalismo, John Locke, aveva individuato la legittimazione di tale diritto proprio nel lavoro²⁵ e che, più di recente, il serrato confronto tra Croce ed Einaudi sui rapporti tra liberalismo politico e liberismo economico aveva ribadito il primato della persona sul mercato²⁶.

L'esigenza costituzionale di elevare il lavoro a fattore generatore di coesione sociale e di realizzazione personale²⁷ può essere soddisfatta leggendo la disciplina dei rapporti economici in funzione del progetto di trasformazione sociale volto a rimuovere gli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, comma 2, Cost). Ciò significa che, nella prospettiva costituzionale – che è quella di un'economia sociale di mercato, propria di un capitalismo maturo in cui si bilanciano gli interessi dell'economia con quelli sociali²⁸ – il benessere e lo sviluppo economico generati dall'attività lavorativa e dall'iniziativa economica privata non sono mai uno scopo, ma solo

²³ Cfr. in particolare F. VIOLA, *Il lavoro umano e la dottrina sociale della Chiesa*, Palermo, 1995; L. MENGONI, *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa* (a cura di M. NAPOLI), Milano, 2004. In particolare, le previsioni costituzionali in materia di tutela del lavoro affondano le radici nel Codice di Camaldoli del 1943, che ha messo in luce il rapporto tra dignità e lavoro in questi termini: «risponde a un principio di giustizia naturale che ogni uomo possa attingere ai beni materiali disponibili sulla terra quanto necessario per un pieno sviluppo delle sue energie individuali e di quelle dei familiari ai quali egli deve provvedere. Una società bene ordinata deve dare perciò a ciascun uomo la possibilità di esplicare nel lavoro la sua energia e di conseguire un reddito sufficiente alle necessità proprie e della propria famiglia» (cfr. par. 55).

²⁴ Come è noto, la formulazione finale dell'art. 1 Cost. ha recepito la proposta di mediazione avanzata da Fanfani, a seguito della mancata approvazione della proposta socialista e comunista di qualificare quella italiana come «Repubblica di lavoratori» per il timore che siffatta formulazione avesse un carattere classista, incompatibile con le finalità inclusive perseguite dai Costituenti.

²⁵ J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, vol. II, cap. V, par. 27.

²⁶ L. EINAUDI, *Lineamenti di una politica economica liberale*, Roma, 1943, ora in P. SODDU (a cura di), *Luigi Einaudi. Riflessioni di un liberale sulla democrazia 1943-1947*, Firenze, 2001, pp. 4-15; B. CROCE, *Liberismo e liberalismo*, Napoli, 1927, in P. SOLARI (a cura di), *Liberismo e liberalismo*, Milano-Napoli, 1957, pp. 11-15. Sul fecondo dialogo tra Croce ed Einaudi si rinvia inoltre a N. IRTI, *Dialogo sul liberalismo tra Benedetto Croce e Luigi Einaudi*, Bologna, 2012.

²⁷ In ciò risiede la «colorazione pubblicistica» del lavoro, inteso come «attiva partecipazione alla costruzione dell'Italia», ragione per cui «tutti devono lavorare, ricchi e poveri, indipendentemente dal bisogno personale di trarre dal lavoro il proprio sostentamento» (cfr. C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 1-15).

²⁸ Cfr. S. ZAMAGNI, *Perché l'Europa ha cambiato il mondo. Una storia economica*, Bologna, 2015.

un mezzo, sicché essi sono meritevoli di tutela soltanto nella misura in cui si rivelino conformi al progetto di trasformazione sociale prefigurato dall'art. 3, comma 2, Cost.

In questa prospettiva si coglie appieno il carattere funzionale dell'iniziativa economica privata, senza la quale il diritto al lavoro resterebbe una vana chimera. L'effettività di tale diritto, infatti, poggia sull'impegno dello Stato a perseguire una politica dell'occupazione, che «non potrebbe in altro consistere (visto che il lavoro si paga con il ricavato della produzione) se non con il promovimento di un costante incremento della produttività: incremento che, una volta caduta la credenza in automatiche riequilibrazioni del mercato di lavoro capaci di contenere la disoccupazione nei limiti normali (stagionali, tecnologici ecc.), deve attendersi dagli interventi statali rivolti ad influenzare l'iniziativa economica privata»²⁹.

2. Il lavoro intellettuale

A seguito di queste brevi considerazioni sulla peculiare declinazione assunta dalla dignità del lavoro nel nostro ordinamento, si deve ora concentrare l'attenzione sull'estensione del dominio semantico del lemma "lavoro", che nel nostro ordinamento comprende ogni genere di fatica dell'uomo riconducibile alle dimensioni tanto della *vita activa* quanto della *vita contemplativa*³⁰.

Il riconoscimento della dignità del lavoro (*rectius*, di ogni lavoro) ha progressivamente stemperato la tradizionale contrapposizione tra azione e contemplazione, ossia tra lavoro manuale e lavoro intellettuale, che – pur nelle diversità della disciplina giuridica – trovano pari riconoscimento nel nostro ordinamento, che coerentemente tutela il lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, comma 1, Cost.). Ciò che rileva, dunque, è che ogni cittadino adempia al dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2, Cost.)³¹. In questa prospettiva si fondono il principio personalistico e quello solidaristico, giacché il lavoro – a differenza di altri

²⁹ C. MORTATI, *La Costituzione italiana*, cit., pp. 245-246.

³⁰ Le locuzioni *vita activa* e *vita contemplativa* affondano le radici in un'illustre tradizione di pensiero (cfr. in particolare AGOSTINO, *De civitate Dei*, 19, 2, 19) che giunge sino al Novecento, come testimonia il volume di H. ARENDT, *Vita activa. La condizione umana*, trad. it. di S. Finzi, Milano, 1997.

³¹ L'art. 4 Cost. prevede il diritto e il dovere di lavorare per «tutti i cittadini». Coloro che, pur abili al lavoro, decidono di non lavorare si autoescludono dalla società e fanno parte della «categoria degli oziosi, volontariamente ed abitualmente tali» (cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 158).

fattori, quali la rendita, l'ereditarietà o la proprietà di beni economici – consente a tutti di affermare e svolgere la propria personalità e, al contempo, di concorrere al progresso dell'intera società, a prescindere dalla natura del contributo che ciascuno può rendere alla comunità.

Ciò emerge chiaramente dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente e, in particolare, dalle parole di Ruini, secondo cui «il lavoro non si esplica soltanto nelle sue forme materiali, ma anche in quelle spirituali e morali che contribuiscono allo sviluppo della società»³², sicché sono lavoratori a pieno titolo anche «lo studioso ed il missionario»³³. Meritano di essere ricordate anche le parole di Fanfani, le quali hanno il pregio di chiarire che nelle previsioni costituzionali non v'è alcuna «esaltazione della fatica muscolare, come superficialmente si potrebbe immaginare [...]; ma affermazione del dovere d'ogni uomo di essere quello che ciascuno può, in proporzione dei talenti naturali, sicché la massima espansione di questa comunità popolare potrà essere raggiunta solo quando ogni uomo avrà realizzato, nella pienezza del suo essere, il massimo contributo alla prosperità comune»³⁴. Dunque, al lemma “lavoro” deve essere riconosciuto un «significato larghissimo ed umano, comprendendovi ogni sorta di lavoro, non soltanto manuale, salariato, ma anche intellettuale, di professionisti»³⁵.

È noto che il lavoro intellettuale ha tradizionalmente riguardato fasce ristrette, sovente privilegiate della popolazione, con livelli elevati di istruzione e di reddito, sicché l'ordinamento giuridico – pur senza dimenticare le professioni intellettuali, come dimostrano le parole pronunciate dai Costituenti – ha prevalentemente tutelato i lavoratori manuali o in genere subordinati, fisiologicamente “deboli” nei rapporti con la controparte datoriale. Tuttavia, lo scenario socio-economico del lavoro autonomo è radicalmente mutato negli ultimi anni, anche a causa della crisi economica e finanziaria, che ha esposto maggiormente i professionisti agli abusi perpetrati dai soggetti economicamente forti, che hanno imposto ai lavoratori autonomi condizioni contrattuali non compatibili con la dignità del lavoro.

³² Cfr. Relazione del Presidente della Commissione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana, in *Atti della Assemblea Costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, cit., p. 7, ove si afferma anche che la Repubblica ha per fondamento essenziale «il lavoro di tutti, non solo manuale, ma in ogni sua forma di espressione umana».

³³ *Ibid.*, p. 7.

³⁴ *Ibid.*, seduta del 22 marzo 1947, p. 2369.

³⁵ *Ibid.*, p. 2375.

Oggi, alla luce di queste significative trasformazioni, le professioni intellettuali rappresentano un punto di osservazione privilegiato che consente di cogliere l'evoluzione della sensibilità del legislatore rispetto ai temi della dignità del lavoro e dell'equità del compenso. Da poco più di un decennio, infatti, il settore delle professioni è stato attraversato da un profondo processo di liberalizzazione, che, facendo leva sul principio della libera concorrenza, ha cercato di conformare il lavoro intellettuale a criteri meramente mercantilitici e imprenditoriali³⁶. Basti osservare che gli indirizzi neoliberalisti della Commissione europea³⁷ sono stati recepiti da alcuni orientamenti della Corte di giustizia, che è inopinatamente pervenuta ad equiparare alcune professioni intellettuali all'attività di impresa e gli ordini professionali ad associazioni di imprese³⁸. La pervasività delle logiche di mercato e gli imperativi della globalizzazione³⁹, di cui il legislatore e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) si sono fatti interpreti⁴⁰, hanno scardinato il nesso tra dignità e lavoro, mettendo persino in discussione l'essenza stessa di alcune professioni, che vedevano la propria cifra distintiva nel carattere prettamente intellettuale delle prestazioni rese dal lavoratore.

Il processo di liberalizzazione che ha interessato le professioni regolamentate nel sistema ordinistico ha avuto dirette ripercussioni anche sui criteri che presidiavano la determinazione del

³⁶ Per un'approfondita analisi di tale processo di liberalizzazione si rinvia in particolare a G. ALPA, *La professione forense e la disciplina della concorrenza*, in G. ALPA (a cura di), *I nuovi confini del diritto privato. New borders of European Private Law*, Milano, 2016, pp. 333-341; G. COLAVITTI, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato. Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, Torino, 2012 e L. MANSANI, V. MELI, G. OLIVIERI (a cura di), *Le professioni intellettuali tra decoro e mercato*, in «Analisi Giuridica dell'Economia», 2005, 1.

³⁷ COM(2004) 83 def., del 9 febbraio 2004. Cfr. anche M. MONTI, *Competition in Professional Services: New Light and New Challenges*, Berlino, 21 marzo 2003 (http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2003_070_en.pdf), nella quale il Commissario per la Concorrenza della Commissione europea afferma che «the Commission's policy of establishing a level playing field in the internal market applies also to liberal professions».

³⁸ Cfr. *ex plurimis* CGUE, 18.06.1988, causa C-35/96; CGUE, 19.02.2002, causa C-309/99; CGUE, 18.07.2013, causa C-136/12. Questi orientamenti della Corte di giustizia hanno avuto in parte seguito in Italia, come testimoniano queste pronunce: Cons. Stato, Sez. VI, 22.01.2015, n. 238 e Cons. Stato, Sez. VI, 22.03.2016, n. 1164. Diverso l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, che mette in luce il diverso fondamento costituzionale delle professioni intellettuali e dell'iniziativa economica privata. Si veda in particolare Corte cost., sent. n. 54 del 1977, ove si afferma che l'art. 41 Cost. non può essere adottato «come parametro della legittimità costituzionale di norme disciplinanti l'attività dei professionisti intellettuali, che nell'ordinamento vigente è tuttora differenziata da quelle imprenditoriali».

³⁹ Per un'approfondita analisi dell'incidenza della globalizzazione sulle professioni intellettuali e, in particolare sulla professione forense, si rinvia a G. ALPA, *L'avvocato. I nuovi volti della professione forense nell'età della globalizzazione*, il Mulino, 2011.

⁴⁰ Si vedano in particolare le considerazioni critiche di N. IRTI, *Gli errori dell'Antitrust sulle libere professioni*, in *Italia Oggi*, 14 ottobre 1997, p. 27; G. OPPO, *Antitrust e professioni intellettuali*, in *Rivista di Diritto Civile*, 1999, II, pp. 123-127; G. COLAVITTI, *Antitrust e professioni. Strabismo o cecità vera e propria?* in *Rassegna forense*, 2015, n. 2, pp. 333-345.

compenso dei professionisti, tradizionalmente affidata alle tariffe minime, che il legislatore ha abrogato nel 2012 (sostituendole con i parametri di cui al D.M. 10 marzo 2014, n. 55)⁴¹ sulla scorta dell'erroneo presupposto che esse contrastassero con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'art. 101, par. 1, TFUE.

Invero, l'abrogazione dei minimi tariffari inderogabili non trovava conforto nell'esigenza di ripristinare l'osservanza del diritto eurounitario, secondo il quale le tariffe minime devono ritenersi pienamente legittime se sono volte a perseguire «motivi imperativi di interesse generale» nel rispetto delle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità, secondo quanto disposto dall'art. 15 della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno⁴². Di ciò offre puntuale conferma la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia⁴³, che, ad esempio, ha affermato a più riprese la legittimità delle tariffe forensi⁴⁴, mettendo in luce che i «motivi imperativi di interesse generale» posti a fondamento del divieto di derogare convenzionalmente ai minimi tariffari devono rinvenirsi nella tutela, «da un lato, [...] dei destinatari dei servizi giudiziari forniti da professionisti operanti nel settore della giustizia, e, dall'altro lato, della buona amministrazione della giustizia»⁴⁵. Ne consegue che le tariffe minime sono pienamente legittime, giacché esse consentono di scongiurare il pericolo che il principio della libera concorrenza «possa tradursi nell'offerta di prestazioni al ribasso»⁴⁶. I minimi tariffari inderogabili, dunque, fungono da argine allo scadimento della qualità

⁴¹ Per un quadro della disciplina relativa alla determinazione del compenso degli avvocati, a partire dalle previgenti tariffe minime per giungere sino agli odierni parametri forensi, si rinvia in particolare a G. ALPA (a cura di), *La determinazione dell'oggetto del contratto e i criteri di calcolo del compenso professionale dell'avvocato*, Napoli, 2013.

⁴² G. DONZELLI, *La legittimità delle tariffe minime nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in «La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata», 2018, 5, pp. 626-631.

⁴³ Cfr. *ex plurimis* CGUE, 19.02.2002, causa C-309/99; CGUE, 04.09.2014, cause riunite da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13; CGUE, 23.11.2017, cause riunite C-427/16 e C-428/16.

⁴⁴ Cfr. *ex plurimis* CGUE, 19.02.2002, causa C-35/99; CGUE, 05.12.2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04; CGUE, 08.12.2016, cause riunite C-532/15 e C-538/15; CGUE, 23.11.2017, cause riunite C 427/16 e C 428/16.

⁴⁵ CGUE, 05.12.2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, punto 64. Si vedano anche CGUE, 12.12.1996, causa C-3/95 e CGUE, 21.09.1999, causa C-124/97.

⁴⁶ *Ibid.*, punto 67, ove la Corte di giustizia ha chiarito che «se è vero che una tariffa che fissi onorari minimi non può impedire ai membri della professione di fornire servizi di qualità mediocre, non si può escludere a priori che tale tariffa consenta di evitare che gli avvocati siano indotti, in un contesto come quello del mercato italiano, il quale [...] è caratterizzato dalla presenza di un numero estremamente elevato di avvocati iscritti ed in attività, a svolgere una concorrenza che possa tradursi nell'offerta di prestazioni al ribasso, con il rischio di un peggioramento della qualità dei servizi forniti». Tale orientamento è stato recepito dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «l'obbligatorietà dei minimi può essere giustificata [...] allorché sussista il rischio che, per le caratteristiche del mercato, la concorrenza al ribasso sull'offerta economica tra gli operatori possa pregiudicare la qualità della prestazione» (cfr. Cass. civ., Sez. lav., 27.09.2010, n. 20269).

delle prestazioni professionali, da cui deriverebbe la compromissione degli interessi pubblicistici della buona amministrazione della giustizia e dell'effettività della tutela giurisdizionale.

Ciò nonostante, il legislatore, come si è visto, ha abrogato le tariffe minime, facendo strumentalmente leva proprio sul diritto dell'Unione per sostenere la loro illegittimità, secondo una miope impostazione pro-concorrenziale avallata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato⁴⁷. Tuttavia, come si vedrà meglio innanzi, gli orientamenti neolibéristi qui criticati hanno iniziato a trovare temperamento in recenti interventi normativi in materia di "equo compenso" volti a contrastare gli abusi perpetrati dai soggetti economicamente forti in danno dei lavoratori, che per lungo tempo sono stati costretti ad accettare condizioni contrattuali non compatibili con la dignità del lavoro intellettuale.

3. L'"equo compenso"

Tra i più recenti interventi normativi volti a tutelare la dignità del lavoro e l'equità della retribuzione⁴⁸ meritano particolare attenzione le previsioni in materia di "equo compenso" che sono state recentemente inserite nella legge forense all'art. 13-*bis*⁴⁹. Tali previsioni concernono esclusivamente il compenso degli avvocati per le prestazioni svolte in favore di "committenti forti", quali ad esempio le imprese bancarie e assicurative, nei casi in cui il rapporto professionale sia regolato da convenzioni «unilateralmente predisposte» da tali imprese (art. 13-*bis*, comma 1).

⁴⁷ L'impostazione cui si fa riferimento è quella del «processo di liberalizzazione delle professioni, intrapreso nel 2006 con la Legge Bersani e proseguito con successivi e numerosi interventi normativi (ci si riferisce, in particolare, alle leggi nn. 148/2011 e 27/2012 e al d.P.R. n. 137/2012)» (cfr. segnalazione AGCM AS 1137 del 4 luglio 2014).

⁴⁸ In particolare, meritano di essere ricordate le previsioni dettate dalla legge 31 dicembre 2012, n. 233, recante «Equo compenso nel settore giornalistico», nonché quelle della legge 22 maggio 2017, n. 81, recante «Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato», e della più recente legge 9 agosto 2018, n. 96, che ha convertito con modificazioni il d.l. 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese».

⁴⁹ L'art. 13-*bis* è stato inserito nella legge forense dall'art. 19-*quaterdecies*, comma 1, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172. Per un'ampia analisi delle nuove previsioni normative si rinvia a E. MINERVINI, *L'equo compenso degli avvocati e degli altri liberi professionisti*, Torino, 2018. Si vedano inoltre i contributi di P.P. FERRARO, *Professioni intellettuali e abuso di dipendenza economica*, pp. 17-229; M.S. SPOLIDORO, *Concorrenza sleale fra liberi professionisti*, pp. 145-160, entrambi in *Il Corriere giuridico*, 2018, n. 2; G. COLAVITTI, *I compensi degli avvocati tra diritto della concorrenza, nuovi parametri e disciplina dell'"equo compenso"*, in «Giustizia Civile.com», editoriale del 12 luglio 2018 (<http://giustiziacivile.com/arbitrato-e-processo-civile/editoriali/i-compensi-degli-avvocati-tra-diritto-della-concorrenza-nuovi>); ID., «Fondata sui lavori». Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1.

Individuati i soggetti destinatari della disciplina, l'art. 13-*bis* definisce le nozioni intorno alle quali ruota la tutela che l'ordinamento assicura all'avvocato quale contraente debole, prevedendo che: *i)* il compenso si considera equo quando «risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, e conforme ai parametri» (comma 2); *ii)* le clausole contenute nelle convenzioni si considerano vessatorie quando «determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato» (comma 4). Disciplinati specificamente alcuni casi in cui le clausole devono considerarsi vessatorie (comma 5), la disposizione cardine della nuova disciplina è dettata dal comma 8, ai cui sensi le clausole vessatorie «sono nulle, mentre il contratto rimane valido per il resto. La nullità opera soltanto a vantaggio dell'avvocato».

L'intento perseguito dal legislatore è chiaramente quello di corroborare la tutela del lavoro autonomo, introducendo nell'impianto della legge forense una nullità cd. "relativa" o di protezione, che può essere fatta valere soltanto dall'avvocato affinché il giudice, accertata la non equità del compenso e la vessatorietà della clausola, ne dichiari la nullità e determini il compenso del professionista tenendo conto dei parametri forensi, senza che la declaratoria di nullità travolga l'intero rapporto contrattuale. È chiaro, infatti, che la disciplina sull'equo compenso, contrastando gli abusi perpetrati dai "committenti forti" in danno dei professionisti, ha inteso scongiurare i pericoli che derivano da tale squilibrio contrattuale, che fatalmente si traduce – come è accaduto sino a oggi – in clausole "capestro", quali quelle che, a titolo meramente esemplificativo, impongono la gratuità di talune prestazioni professionali o l'anticipazione delle spese della controversia a carico dell'avvocato oppure che riservano al cliente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o che impongono al professionista la rinuncia al rimborso delle spese connesse alle prestazioni eseguite⁵⁰.

⁵⁰ Si veda in particolare l'approfondita analisi condotta da G. ALPA, *L'equo compenso per le prestazioni professionali forensi*, in *Seminario pratico di approfondimento e di applicazione della normativa sull'equo compenso*, tenuto presso il Consiglio Nazionale Forense il 18 aprile 2018 (<http://www.consiglionazionaleforense.it/documents/25901/435385/Fascicolo+Equo+Compenso+-+versione+online.pdf/1d61b3e3-bc45-4dab-8f55-632c55f269db>).

Il tenore letterale delle disposizioni richiamate, nonché la *ratio* ad esse sottesa inducono a ritenere che la nuova disciplina sull'equo compenso sia pienamente conforme al disegno costituzionale della tutela del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, comma 1, Cost.), giacché essa concorre senza dubbio a tutelare in modo pieno ed effettivo il diritto del lavoratore «ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro» (art. 36, comma 1, Cost.). Le previsioni in materia di “equo compenso” devono pertanto essere accolte con favore, giacché esse sono volte a consolidare quel nesso essenziale tra dignità e lavoro che gli indirizzi pro-concorrenziali degli ultimi anni hanno indebolito, tentando di affermare l'idea della retribuzione come “minimo vitale”, come mera “soglia di sopravvivenza”, ad esclusivo vantaggio di quei soggetti che hanno la forza economica di imporre condizioni contrattuali non compatibili con la dignità del lavoro intellettuale.

Tra gli indirizzi neoliberalisti qui criticati spiccano quelli dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, secondo cui le previsioni in materia di “equo compenso” contrasterebbero «con consolidati principi posti a tutela della concorrenza», in quanto «le tariffe professionali fisse e minime [...] impediscono ai professionisti di adottare comportamenti economici indipendenti»⁵¹. In particolare, l'Autorità Garante ha affermato che l'art. 13-*bis*, laddove connette la nozione di “equo compenso” ai parametri forensi di cui al D.M. n. 55 del 2014, reintrodurrebbe «di fatto i minimi tariffari, con l'effetto di ostacolare la concorrenza di prezzo tra professionisti nelle relazioni commerciali»⁵².

Invero, le osservazioni formulate dall'AGCM, pur limitandosi a confermare posizioni già assunte dall'Autorità, destano stupore e non possono essere condivise, in quanto poggiano sull'erroneo presupposto che la fissazione delle tariffe comporti necessariamente la violazione del principio della libera concorrenza. Dalla ricognizione delle pronunce della Corte di giustizia emergono orientamenti che, lungi dal confortare le tesi prospettate dall'Autorità Garante, ne dimostrano la palese infondatezza. Le osservazioni dell'AGCM, infatti, contrariamente a quanto prevede il diritto

⁵¹ Cfr. AGCM segnalazione AS 1452 del 24 novembre 2017. Analoga l'impostazione della segnalazione AS 1137 del 4 luglio 2014, nella quale l'Autorità ha incredibilmente sostenuto che «desta preoccupazione la permanenza di riferimenti normativi all'“adeguatezza” del compenso del professionista rispetto al “decoro professionale” e all'“importanza dell'opera”».

⁵² Cfr. segnalazione AGCM AS 1452 del 24 novembre 2017.

dell'Unione, non conferiscono rilievo alcuno ai «motivi imperativi di interesse generale» posti a fondamento del divieto di derogare convenzionalmente ai minimi tariffari. Inoltre, le disposizioni in materia di equo compenso risultano pienamente conformi al principio di proporzionalità sancito dall'art. 15, par. 3, della direttiva 2006/123/CE, giacché l'art. 13-*bis*, come si è visto, si limita a sottrarre la determinazione del compenso alla contrattazione tra le parti soltanto con riferimento ai rapporti professionali regolati da convenzioni unilateralmente predisposte da “committenti forti”, al fine di evitare che possa verificarsi «un significativo squilibrio contrattuale» a carico del prestatore d'opera intellettuale.

Alla luce di queste brevi considerazioni, i recenti interventi normativi in materia di “equo compenso” meritano di essere accolti con particolare favore, giacché essi non si limitano a scongiurare i danni della contrattazione al ribasso nell'ambito dei servizi professionali, ma inaugurano una significativa inversione di tendenza rispetto alle miopi politiche liberiste che il legislatore ha perseguito negli ultimi anni. Ne offrono puntuale testimonianza i recenti interventi normativi della Regione Toscana⁵³, della Regione Puglia⁵⁴ e della Regione Siciliana⁵⁵ in materia di procedure di acquisizione di servizi professionali da parte delle pubbliche Amministrazioni, che sono tenute a determinare i compensi dei professionisti nel rispetto della legge n. 172 del 2017 e, dunque, dei parametri forensi.

Infine, con delibera del 20 aprile 2018, il Consiglio Nazionale Forense ha istituito presso di sé il «nucleo di monitoraggio sulla corretta applicazione dell'equo compenso da parte dei clienti forti e dei parametri da parte dei giudici», al fine di garantire l'effettività delle previsioni introdotte nell'impianto della legge forense. Tra le prime pronunce in materia di “equo compenso”, si segnalano l'ordinanza con cui la Corte di cassazione ha ribadito che «il giudice resta tenuto ad effettuare la liquidazione giudiziale nel rispetto dei parametri»⁵⁶ e la sentenza con cui il Tar Calabria ha dichiarato illegittimo un bando che affidava lo svolgimento di prestazioni professionali senza alcun compenso per il professionista, al quale veniva riconosciuto soltanto il rimborso delle spese⁵⁷.

⁵³ Cfr. del. 6 marzo 2018, n. 29.

⁵⁴ Cfr. del. 27 marzo 2018, n. 469.

⁵⁵ Cfr. del. 28 agosto 2018, n. 301.

⁵⁶ Cfr. Cass. civ., Sez. II, 31.08.2018, n. 21487.

⁵⁷ Cfr. Tar Catanzaro, Sez. I, 02.08.2018, n. 1507.

Le previsioni in materia di “equo compenso”, dunque, hanno il pregio di rivendicare la dignità che il nostro ordinamento riconosce al lavoro intellettuale, garantendo l’effettività delle tutele previste dal legislatore e mantenendo fede alle scelte compiute dai Costituenti, che sono frutto di quei complessi processi di cui si è tentato di tracciare l’articolata evoluzione.

GIULIO DONZELLI
Università degli Studi di Cassino
e del Lazio Meridionale

Abstract

The Author focuses on the meaning of the term ‘dignity of work’ in the sphere of the Italian legal system. According to the Italian Constitution, human dignity is not an abstract concept, but a principle that operates in the realm of socio-economic relations. The most recent legislation has protected the dignity of work, including intellectual work. Specific attention is given to the legal profession and, in particular, to the rules on fair compensation, which ensure the dignity of workers against the economically stronger subjects, such as the banks and the insurance companies.

LA CORRUZIONE E LA SCELTA A PARTIRE DAL PENSIERO DI KIERKEGAARD

1. La scelta nella filosofia di Søren Kierkegaard - 2. La complessità della coscienza umana. La parvente estraneità della “colpa morale” del singolo nelle decisioni collettive - 3. La corruzione come sfera “umana, troppo umana” del mondo reale

1. La scelta nella filosofia di Søren Kierkegaard

La scelta rappresenta il motore della vita umana, in quanto accompagna il singolo individuo durante la propria esistenza e lo mette alla prova in ogni istante.

Ogni scelta reca in sé, secondo Kierkegaard un *Aut-Aut*, ovverosia la consapevolezza in virtù della quale, una volta che ci si è decisi tra le infinite possibilità non vi è alcuno scampo se non quello di conformarsi, appunto, alla scelta fatta. In realtà, l'uomo, nella visione del filosofo danese, nell'atto in cui effettua la propria scelta, è inconsapevole del fatto che egli sceglie di essere se stesso e nessun altro, ossia, per essere più chiari, diventa ciò che realmente è rifiutando tutto quanto possa considerarsi altro rispetto al suo vero essere.

Difatti, «per un attimo, nell'attimo in cui si soppesano le possibilità, può sembrare che l'uomo scelga tra possibilità estranee o indifferenti. Ma in realtà la scelta sta in un rapporto intimo e profondo con chi sceglie»¹. Nell'optare per l'essere se stesso, il singolo “ricongiunge” il suo esistere come presenza finita nell'Universo all'assoluto ed, in tal modo, muta la propria personalità da finita in infinita. Si assiste, dunque, ad un fenomeno particolarmente singolare, attraverso il quale, quell'io scaturente dalla scelta operata dall'individuo, è «concreto, poiché è lui stesso; eppure è assolutamente diverso dal suo “io” precedente, poiché egli lo ha scelto in modo assoluto. Questo “io” non esisteva prima, poiché venne creato con la scelta; eppure esisteva poiché era “lui stesso”»².

In questa prospettiva, diventa un «momento terribilmente serio ed importante quello in cui ci si lega per l'eternità ad una potenza eterna, in cui si accetta se stesso come colui il cui ricordo non sarà cancellato in nessun tempo, in cui, in senso eterno ed inalterabile, si diventa coscienti di quello che si è come si è»³.

¹ R. CANTIANI, *Prefazione*, in S. KIERKEGAARD, *Aut-Aut*, Milano, 2015, p. 14.

² ID., *Aut-Aut*, cit., p. 202.

³ *Ibid.*, p. 181.

Ma è proprio nello scegliere di scegliersi che si cela l'infinita bellezza dell'esistenza degli esseri umani, poiché rappresenta la prima, unica e vera espressione di libertà dell'individuo. D'altronde, in base alle riflessioni kierkegaardiane, solo se stessi è possibile scegliere in modo assoluto, e questa scelta assoluta di se stessi è la nostra libertà.

Decidere di essere ciò che effettivamente si è non è un'impresa semplice. Ed invero, il medesimo Søren Kierkegaard soleva qualificare l'istante in cui ci si sarebbe volti ad accogliere il proprio effettivo io, alla stregua di un'impresa coraggiosa in quanto l'uomo, nell'accettarsi nella sua concretezza, riacquista quel contatto con la natura che da sempre lo ha accompagnato nel suo vivere e di cui, sino al momento della scelta, non si era mai accorto, vale a dire, quella di essere un umano.

Giunti a tal punto, soggiunge il filosofo, si disvela, dinanzi ai nostri occhi, un'ulteriore scelta, la quale è capace di "mettere in scacco" la nostra più profonda indole, ed a cui nessun individuo vivente può sfuggire, ossia la scelta fra il bene ed il male.

È un inganno pensare che il male non appartenga all'uomo e che, pertanto, esso può, se vuole, realizzare esclusivamente il bene. D'altra parte, se il male non appartenesse alla persona essenzialmente, non lo si potrebbe scegliere in maniera assoluta e questo postulerebbe l'impossibilità di scegliersi in modo assoluto, condannando la concreta essenza del singolo a non raggiungere mai l'assoluto, ma a rimanere un mero prodotto di se stesso.

Il contrasto interinale tra il bene ed il male, si badi bene, non termina allorché ci si orienti al male piuttosto che al bene; anzi, proprio in quel frangente la persona, secondo la visione dell'autore in oggetto, in virtù del più "grande dono" posseduto, la libertà, ha facoltà di pentirsi e, quindi, di dirigersi verso il bene.

A tal proposito, dense di significato appaiono le parole del filosofo medesimo, per il tramite delle quali, esso è in grado di far tastare il *pathos* sussistente nel pentimento, in quanto quest'ultimo si sostanzia per l'essere «l'atto unico della scelta per cui mi volgo al bene e scopro il valore eterno della mia personalità, [...] l'atto in cui accetto di essere ciò che sono così come sono»⁴.

2. La complessità della coscienza umana. La parvente estraneità della "colpa morale" del singolo nelle decisioni collettive

⁴ R. CANTIANI, *Prefazione*, in S. KIERKEGAARD, *Aut-Aut*, cit., p. 18.

Le considerazioni sovra riportate, dalle quali trapela la non necessità di trascurare un elemento importante della presenza dell'essere umano nella realtà, ossia la sua condizione di uomo, si interconnettono, prepotentemente, con un'altra sfaccettatura che, per quanto qui interessa, non può essere sottaciuta, vale a dire la nudità della persona di fronte alla propria coscienza.

Agli occhi di quest'ultima, quale giudice scrupoloso ed attento, non può sfuggire nulla; tutte le azioni realizzate, ed anche e soprattutto quelle omesse, assumono il loro giusto peso. Nessuno, nell'ascoltare l'eco della propria coscienza, può considerarsi esente da colpe, siano esse singole o collettive, poiché, come ha dichiarato drammaticamente Karl Jaspers, «la mia colpa è il fatto di essere ancora vivo»⁵.

Stare al mondo, nell'accezione fornita dall'autore appena citato, non significa limitarsi a giudicare nefasto l'operato dei propri simili, soprattutto ove lo stesso abbia partorito delle conseguenze aberranti, ma, altresì, implica «un instancabile autoesame»⁶.

È fondamentale, dunque, prima di poter sostenere la propria totale estraneità da situazioni per così dire scomode, domandarsi che contributo si sia dato alla loro realizzazione ovvero al loro impedimento.

In merito, appare plausibile distinguere, in base alla ricostruzione lasciataci dal filosofo tedesco, quattro tipologie di colpa (ossia, colpa criminale, politica, morale e metafisica) che, nonostante possano sembrare, a primo acchito, avulse le une dalle altre, in realtà, finiscono con il congiungersi perfettamente fra di loro inquadrandosi come genesi e fine di un medesimo fenomeno.

Ciò posto, ed al fine di analizzare scrupolosamente il tema trattato nel presente contributo, e cioè l'innata tendenza umana alla corruzione, la quale tratteggia quest'ultima alla stregua di un fenomeno socio-antropologico e culturale, che può erigersi come “colonna portante” di una determinata Nazione, (tema su cui ci si dilungherà, nello specifico, nell'ultimo paragrafo), si esamineranno, per quanto qui attiene, le sole colpe morale e metafisica.

La prima colpa investe la persona singola, chiamandola al cospetto della propria coscienza, che non ammette nessun trattamento di favore, né alcuna giustificazione per quanto valida possa essere ritenuta. Sotto questo aspetto, pertanto, anche il motivare il compimento di un delitto con

⁵ K. JASPERS, *La questione della colpa. Sulla responsabilità politica della Germania*, Milano, 2015, p. 73.

⁶ *Ibid.*, p. 95.

il rigido conformarsi ad un ordine impartito dall'alto, non è sufficiente a cancellare il brutale atto "dalla memoria della coscienza del singolo", ed invero «i delitti rimangono delitti anche se vengono ordinati»⁷.

La colpa morale così descritta non risparmia alcuno giacché: «sono colpevoli nel senso morale coloro che sono capaci di espiazione, coloro che pur sapendolo, o pur in condizioni di poterlo sapere, intrapresero una via che essi, nel loro autoesame, vedevano condurre all'errore colposo, sia che nascondessero a se stessi comodamente quel che accadeva, sia che si lasciassero stordire o sedurre, o che si vendessero per vantaggi personali, o che obbedissero per paura»⁸.

Sul medesimo piano, dunque, nella ricostruzione jaspersiana del concetto di colpa, devono essere allocati sia i comportamenti attivi della persona umana, sia quelli passivi dacché nel rimanere inattivi è possibile intravedere, altresì, un esempio ulteriore di colpa morale, e ciò accade tutte le volte in cui non ci si è adoperati nel fare «tutto quel che si poteva fare per aiutare coloro che venivano minacciati, per attenuare l'ingiustizia, per opporsi. Anche per chi doveva rassegnarsi nella sua impotenza, rimaneva sempre lo spazio per qualche efficace attività, prendendo ogni cautela e correndo qualche rischio»⁹.

Se la colpa morale investe l'intimità di ciascun essere umano, la colpa metafisica "abbraccia" l'intera umanità mediante quella "matrice sentimentale" insita negli uomini, capace di unire quest'ultimi ancor prima «dei loro accordi razionali e delle loro intese politiche, giuridiche e persino morali»¹⁰.

La summenzionata "matrice sentimentale" si sostanzia in un riconoscersi dell'uomo nel proprio simile provando verso quest'ultimo una «solidarietà incondizionata che ciascuno conosce per averla almeno una volta vissuta nell'ambito di una particolare unione nella vita»¹¹.

Ecco che nell'identificarsi nei propri consimili, non sarà più possibile meravigliarsi dell'esistenza di determinate condotte per quanto brutali o illecite possano considerarsi e neppure definirsi innocenti nei riguardi di esse; significherebbe ostentare una falsa convinzione, la quale guiderebbe

⁷ U. GALIMBERTI, *Prefazione*, in K. JASPERS *La questione della colpa*, cit., p. VIII.

⁸ K. JASPERS, *La questione della colpa*, cit., p. 63.

⁹ *Ibid.*, p. 1.

¹⁰ U. GALIMBERTI, *Prefazione*, in K. JASPERS, *La questione della colpa*, cit., p. IX.

¹¹ *Ibid.*, p. IX.

l'individuo al di fuori ed al di là della realtà oltre che individuale, anche e perlopiù sociale e collettiva con cui viene ad interloquire.

D'altro canto, «c'è anche qualche cosa come una colpa collettiva, dal punto di vista morale, nella maniera di vivere di una popolazione, maniera di vivere alla quale io come singolo prendo parte e dalla quale derivano le realtà politiche. Infatti la situazione politica e la maniera generale di vivere degli uomini non devono essere separate.

Non si può fare una distinzione assoluta tra la politica e la natura umana finché un uomo non va a perdersi come un eremita completamente appartato»¹².

Non è opportuno fingere di non possedere dei sentimenti collettivi e nemmeno mantenersi avulsi dalla vita che si conduce nella società circostante. Il nostro più grande impegno, il quale per Jaspers deve costantemente orientare la nostra vita, deve consistere nel rinnovare la nostra condizione umana fin dall'origine.

Questo «diventa più urgente e pressante – come se fosse decisivo per tutto l'essere – là dove un popolo si trova, per propria colpa, di fronte al nulla»¹³.

3. La corruzione come sfera “umana, troppo umana” del mondo reale

Sin qui ci si è limitati a richiamare i punti nevralgici su cui si fondano i pensieri filosofici di Kierkegaard e di Jaspers, recuperando quelle che possono definirsi le punte di diamante del loro argomentare ossia, rispettivamente, la scelta, per il primo, la colpa per il secondo.

Ebbene, scrutando con attenzione l'insegnamento che entrambi hanno inteso lasciare all'umanità intera, emerge con chiarezza l'impegno degli stessi nel risvegliare i loro consimili dalla non conoscenza di un profilo rilevante della loro esistenza: l'essere prima di tutto degli esseri umani ed in quanto tali di accettare questa condizione.

Accettare la suddetta condizione vuol dire non solo portare alla luce la parte che si ritiene essere “buona, solidale ed equilibrata” ma, altresì, non rinnegare quella “cattiva, ingiusta ed egoista”.

¹² K. JASPERS, *La questione della colpa*, cit., p. 79.

¹³ *Ibid.*, p. 84.

Ed è proprio quanto appena esposto che consente di toccare il cuore della disamina in questione: la corruzione come riprova della contraddittorietà dell'animo umano, il quale, combattuto fra i diversi valori morali, si palesa pigro nell'innalzarsi al di sopra dei propri miseri interessi personali, ed in tal guisa, cede, senza opporre resistenza, al fascino del potere.

Al contempo, l'animo umano, assaporando il successo e la supremazia che può ottenersi con lo screditare quei punti di riferimento valoriali sino ad allora osservati con dedizione e costanza, si accorge della estrema facilità con cui può ottenere, seppur in minima parte, una fetta di "onnipotenza terrena" prefissandosi di ingurgitarne sempre di più.

Or dunque, una attenta lettura del quadro socio-antropologico del fenomeno corruttivo ora delineato, obbliga a non trarre conclusioni superficiali o dal sapore sarcastico, bensì invita a prendere le distanze da quelle ricostruzioni troppo semplicistiche del fenomeno medesimo, che tentano, invano, di etichettarlo, a seconda dei casi, come positivo o negativo.

Nonostante la grandezza delle asserzioni filosofiche a cui si è avuto modo di far riferimento in questo lavoro, sembra sfuggire agli autorevoli studiosi un dato cruciale che si innesta e funge da contraltare alla tematica in esame: le quotidiane difficoltà vissute da ciascun essere umano vivente, le quali possono ben assottigliare la già labile linea di demarcazione fra ciò che, secondo l'immaginario collettivo deve essere considerato legale e, quindi, "contro-corruzione", e ciò, che, invece, va a rimpinguare le fila delle attività "pro-corruzione".

Non può negarsi, invero, che nella durezza della realtà che ci circonda, spesso, ci si trovi a dover fare i conti con evidenti ingiustizie, sopraffazioni e costanti umiliazioni, le quali smuovono i nostri più intimi principi facendo tentennare quei principi etici derivanti da contesti socio-culturali in cui categorie di valori hanno avuto la possibilità di svilupparsi sul terreno della legalità e della giustizia sociale.

Stili educativi ben lontani dai valori di legalità, lealtà, trasparenza, imparzialità, attuazione del bene comune, influenzano di gran lunga le nuove generazioni, finendo per far credere a queste ultime che «qualche comportamento fuorilegge, e l'annessa possibilità di non risponderne, sia in fondo la normalità»¹⁴.

¹⁴ E. C. BANFIELD, *Le basi morali in una società arretrata*, in C. A. BRIOSCHI, *La corruzione. Una storia culturale*, Milano, 2018, p. 183.

Si sta assistendo, ormai, ad una “deriva corruttiva”, la quale, volendo inquadrarla con un termine tipico della lezione di Zygmunt Bauman, e cioè “liquida”, è capace di «permeare ogni aspetto della vita di ognuno di noi poiché accanto al furto perpetrato dai grandi vi è sempre una «corruzione inconsapevole» di cui finiamo di essere tutti responsabili se accettiamo le regole di un sistema fuorilegge, poiché la microcorruzione ha sempre affiancato quella macroscopica»¹⁵.

Volendo avviarsi alla conclusione, e tirando le fila di quanto descritto, è plausibile osservare, *ictu oculi*, come la corruzione si presenti sotto forma di una veste che avvolge l'essere umano, rappresentando una problematica ad esso endemica, sostenuta, con vigore, dalla naturale impossibilità dell'uomo di vincere il proprio spietato egoismo, quale unico mezzo in grado di garantirgli il mantenimento dello *status quo* da difendere, a spada tratta, allorché quest'ultimo sia, in qualche maniera, minacciato dalla *voluntas* sociale diretta, al contrario, a rendere effettiva la realizzazione di una uguaglianza fra tutti gli abitanti dell'intero etere.

Tale lato così “umano” della corruzione appare, in questi termini, sconvolgente nella sua cruda verità, ma, forse, l'unico idoneo a smascherare il concreto volto dell'uomo, composto, perlopiù, dalle sue contraddizioni e miserie.

Attesa la fonte umana del fenomeno corruttivo, e volendo rintracciare una seppur pallida modalità di prevenzione dello stesso, ci si rende immediatamente conto del fatto che la possibilità di evitare la messa in atto di un episodio corruttivo è direttamente proporzionale al rifiorire, nell'animo umano, di quei sentimenti di solidarietà, empatia e compassione, solamente assopiti nel suo intimo essere.

Basterebbe perciò, almeno una volta nella vita, assecondare i suaccennati nobili sentimenti e farsi guidare da quella “matrice sentimentale” di jaspersiana memoria, che tutti possiedono e di cui, in fondo, neanche uno è certo di poterne fare a meno.

Con molta probabilità (ed essendo consapevole della singolarità della mia disamina), questa potrebbe raffigurare, ove trovasse realizzazione sul piano reale, e purché tutti gli umani, ponendosi sulla medesima lunghezza d'onda, abbraccino l'idea di un cambiamento consapevole, un primo passo verso una inversione di tendenza.

¹⁵ ID., *La corruzione. Una storia culturale*, cit., p. 230.

Abstract

The article analyses the corruption phenomenon from a legal and philosophical perspective. Starting from the thought of Søren Kierkegaard, the Author analyses the issue of the complexity of human consciousness with particular reference to the choice between good and evil. Corruption has its roots in this delicate context and shows itself as the possibility, that is to say the freedom for men to choose evil.

L'ETICA A SERVIZIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nella società post globalizzata si assiste ad una crisi profonda del binomio etica e pubblica amministrazione. Tra le cause si possono menzionare: la complessità dell'azione amministrativa, una cittadinanza in continuo movimento, la larga diffusione della corruzione e il relativismo etico. Tutti questi motivi generano sfiducia nei cittadini: «il comportamento della pubblica amministrazione, anziché avviarsi ad una definitiva semplificazione [...] sembra mantenere un notevole grado di complessità organizzativa»¹. Proprio la pubblica amministrazione assume un ruolo prioritario all'interno del sistema del *Welfare society*: per la costituzione di una cittadinanza societaria è indispensabile una pubblica amministrazione aperta, flessibile e più partecipe all'azione politica. La stessa, ponendosi al servizio del bene comune, «deve concorrere alla costruzione sia di una democrazia compiuta – ossia più partecipativa, inclusiva, non populista, non decisionista, non massmediatica –, sia di uno Stato di diritto più personalista e solidale, caratterizzato da una sana laicità, ossia Stato in cui i diritti dell'uomo siano esplicitamente riconosciuti e promossi come un tutto indivisibile»². La pubblica amministrazione sarà così destinata a divenire il luogo di coordinamento tra soggetti portatori di interessi differenti, tutto proiettato verso una dimensione di cittadinanza societaria.

Tuttavia, l'azione amministrativa è soggetta a spinte negative che la allontanano dalla propria vocazione tesa al bene comune. Nuovi gruppi oligarchici influenzano le amministrazioni pubbliche piegandole a scelte per gli interessi di pochi. Ampi sono poi i fenomeni di corruzione e illegalità che minano le basi per una cooperazione sociale. Il fenomeno della corruzione – afferma Raffaele Cantone – «non significa solo mazzette, è un complesso sistema di malaffare. [...] Un'amministrazione che funziona è quella che è in grado di mettere in campo gli anticorpi»³. Ciò che deve emergere è un comportamento onesto, leale e costruttivo di chi governa lo Stato⁴.

¹ M. TOSO, *Democrazia e libertà. Laicità oltre il neoilluminismo postmoderno*, Roma, 2006, p. 148.

² *Ibid.*

³ Cfr. R. CANTONE, G. DI FEO, *Il male italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Milano, 2015, p. 23.

⁴ D. TETTAMANZI, *Risveglia la tua coscienza! Per un rinnovato impegno nell'amministrare la città*, Milano, 2003, p. 15.

Alla luce di queste riflessioni il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione non può essere risolto semplicemente con l'introduzione di codici etici. Non servono, insomma, orientamenti parziali. Bisogna partire da un principio: l'etica rappresenta un pilastro del "mondo vissuto" delle persone e l'attività amministrativa deve porsi in relazione intrinseca con la moralità e «la democrazia si realizza pienamente quando è sussidiata e sostenuta da un'amministrazione pubblica che si struttura come tutela giuridica dei diritti, efficace, imparziale, informata a criteri obiettivi di giustizia; come azione esecutiva che rispetta e promuove la dignità, il valore e le potenzialità dei cittadini e dei gruppi entro il quadro del bene comune»⁵. La soluzione migliore è accrescere l'etica degli individui⁶: «funzionale allo sviluppo dei popoli è fra l'altro – sul piano sia interno ai singoli Stati sia internazionale, l'uno prolungamento dell'altro – il contrasto alla corruzione, condotta che ostacola il ricambio delle classi dirigenti, frena lo sviluppo economico-sociale, impedisce il pluralismo e dunque in definitiva la stessa evoluzione democratica della società»⁷.

Tuttavia, un pluralismo frammentato e poco dialogante mina l'affermarsi dell'etica pubblica. Le conquiste della tecnica hanno ridotto il mondo ad un'entità fattuale e l'uomo a conquistatore di spazi di potere: lo stesso Heidegger sosteneva che la tecnica «è qualcosa che l'uomo di per sé non è in grado di dominare»⁸. La risposta a questo disagio lo si riscontra nell'idea concreta della dignità umana. L'appello alla dignità umana diventa determinante nel dibattito relativo al progresso tecnologico «poiché segnala che la "natura" umana deve essere sempre e comunque rispettata, pena la violazione della sua autenticità»⁹. Questo processo tecnologico, che appartiene soprattutto al mondo della politica e dell'economia, fa sì che «il mondo della produzione è sempre più normato dalla legge della quantità, dalla pura legge della forza dei numeri. [...] È un ingranaggio inarrestabile

⁵ M. TOSO, *Democrazia e libertà. Laicità oltre il neoilluminismo postmoderno*, cit., p. 156.

⁶ Cfr. M. CENTORRINI, M. LISCIANDRA, *La teoria economica della corruzione*, in *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*, a cura di M. CENTORRINI, M. LISCIANDRA, N. PARISI, D. RINOLDI, in «Quaderni Europei», n. 18, 2010, p. 20.

⁷ D. RINOLDI, *Corruzione pubblica e privata: adeguamento dell'ordinamento italiano alla disciplina internazionale ed europea di contrasto*, in Ivi, p. 30.

⁸ M. HEIDEGGER, *Scritti politici*, a cura di F. FÉDIER, trad. it. a cura di G. ZACCARIA, Casale Monferrato, 1998, p. 281.

⁹ B. COLAZINGARI, S. PISU, *La dignità umana tra autonomia e libertà*, in «Studia Bioethica», vol. 3, 1-2, 2010, p. 120.

in cui gli uomini devono obbedire. E più si sale nella scala del potere, più pesantemente questo meccanismo li schiaccia»¹⁰.

La dignità umana letta alla luce della legge naturale è inscindibilmente connessa con la persona: in tale ottica la Chiesa dovrebbe intervenire per porre un limite ogni qualvolta si violi la libertà. Tutto ciò va collegato all'idea di un fondamento divino dei diritti umani. La fede è alleata della ragione: i due mondi devono entrare in un profondo dialogo per il bene della società. I diritti e la dignità umana vengono sistematicamente violati quando non si riconosce il fondamento divino: «dove vige il dominio esclusivo della ragione positivista – e ciò è in gran parte il caso della nostra coscienza pubblica – le fonti classiche di conoscenza dell'ethos e del diritto sono messe fuori gioco»¹¹. Ecco che afferma Di Santo: «diventare persone nella verità significa proporsi attraverso una sovrastruttura simbolica che rigetti ogni deriva utilitaristica e funzionale. In questo percorso di riconquista si riattiva il diritto nel senso del giusto al di là di ogni normazione non più distinguibile dalla tecnica»¹². Se il «diritto guarda avanti»¹³, come sostiene Di Santo, non può la società non tenere in considerazione del ruolo sociale della legge e della religione. Scrive Viola: «il fine tradizionale del diritto è quello di risolvere le liti, di riparare i torti, d'impedire che gli individui siano ingiustamente danneggiati e offesi e di assicurare che i loro diritti siano garantiti e protetti. Il diritto deve essere equipaggiato per far fronte a casi concreti e per trattare individui in carne ed ossa. Se non fosse così, tutta la complessa organizzazione giuridica sarebbe priva di senso o, peggio, sarebbe un'anonima macchina puramente repressiva in cui tutto è già deciso in anticipo. Al contrario la politica non guarda ai casi concreti ma alla società nel suo insieme. Il suo obiettivo è quello di disegnare una struttura di base della vita sociale che sia articolata in istituzioni in grado di garantire, in generale e in linea di principio, la libertà e l'uguaglianza dei membri della comunità politica»¹⁴.

¹⁰ V. MANCUSO, *Rifondazione della fede*, Milano, 2015, p. 57.

¹¹ BENEDETTO XVI, *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI al Parlamento Federale*, 22 settembre 2011 (https://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2011/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20110922_rei-chstag-berlin.html).

¹² L. DI SANTO, *L'universo giuridico tra tempo patico e tempo gnosico*, Padova, 2012, pp. 159-160.

¹³ ID., *Introduzione*, in *Il diritto nel tempo. Il tempo nel diritto. Per una Ermeneutica della Temporalità Giuridica*, a cura di L. DI SANTO, Milanofiori Assago, 2016, p. XLIV.

¹⁴ F. VIOLA, *Equità e giustizia*, in *Il problema della giustizia*, a cura di M. FERRARI, Milano-Udine, 2017, p. 80. Cfr. anche F. VIOLA, *La lotta del diritto contro i mali della società*, in «Seconda Navigazione. Annuario di filosofia», Milano, 1999, pp. 197-217.

La Pubblica Amministrazione deve mettere in campo l'affermazione concreta della persona, assicurando un assetto giusto nelle istituzioni. Pertanto «le finalità delle leggi, infatti, è quella pratica di guidare le azioni sociali, cioè proprio quella di essere seguite ed applicate»¹⁵. Solo attraverso la dignità umana è possibile costruire un terreno comune del vivere civile con un'etica pubblica che deve rappresentare una piattaforma comunitaria per gli amministratori. Tuttavia l'etica pubblica e il connesso bene comune sono minati dall'affermarsi di un multiculturalismo che determina un pluralismo poco dialogante e poco ragionevole, mettendo così in pericolo l'unità morale della società politica. Bisogna pertanto uscire da questa crisi identitaria, condividendo valori irrinunciabili, creando una società in cui si costruisce in modo solitario e giusto il vivere civile. La prospettiva di un'etica pubblica condivisa, come piattaforma comune per cittadini e amministratori, è possibile solo attraverso un dialogo costruttivo tendente alla giustizia sociale: deve emergere una morale anteriore alle norme che regola lo Stato. Il legislatore è chiamato a svolgere il suo ruolo rispettando la persona umana e i suoi diritti e le sue libertà.

La sussidiarietà e la solidarietà permettono la piena realizzazione della dignità umana e il compimento del bene comune. Al di là delle differenze che contraddistinguono gli individui, c'è un'idea comune, una dignità comune, che l'uomo gode per il semplice fatto di essere uomo, perché radicato nella natura della persona.

Dinanzi alla complessità della vita pubblica, l'impegno socio-politico, basandosi sui pilastri della dignità umana, del bene comune, della sussidiarietà e della solidarietà, deve esprimere un'idea di coesione: la società viene prima dello Stato. La politica va guidata dalla ragione e dalla giustizia.

Lo Stato deve fornire quelle regole specifiche, di tipo "laiche" e "non confessionali", al fine di realizzare il principio di sussidiarietà, valorizzando l'uomo: proprio questo principio rappresenta l'«autentico baluardo a difesa della libertà degli individui e dei «corpi intermedi» nei confronti delle pretese onnivore dello statalismo»¹⁶. Ripartendo dalla persona e dal suo senso religioso si può costruire un nuovo ordinamento sociale ed economico che affronti la crisi attuale. In mancanza avremmo una dittatura delle leggi: la dignità della persona è presa d'assalto in quanto le legislazioni si stanno staccando dai valori tradizionali, emergendo nuovi diritti che – basandosi sulla regola "ho

¹⁵ *Ibid.*, p. 84.

¹⁶ D. ANTISERI, *L'invenzione cristiana della laicità*, Soveria Mannelli, 2017, p. 27.

diritto a tutto” – creano una giuridificazione di tipo soggettiva. Uno Stato “sanamente laico” dovrà dare spazio nella sua legislazione al “senso religioso”: con lo sviluppo di una religione civile che non nega il “senso della tradizione” è possibile garantire a tutti la possibilità di vivere e manifestare a tutti le proprie convinzioni religiose. Il relativismo ha portato al disinteresse verso la civiltà e i suoi valori: pertanto lo Stato laico «potrebbe approdare a un esito paradossalmente totalitario, certo su basi differenti dai totalitarismi novecenteschi ma non per questo meno pernicioso. Fondato non sullo scontro annientante con opposte ideologie, ma su una relativamente pacifica eutanasia di ogni sistema di valore»¹⁷. Ecco il tragitto dei diritti naturali e della religione civile: la prima risponde all’esigenza di rispettare i diversi ambiti, la seconda risponde all’esigenza di una civiltà che non può negare la propria identità. Alla luce di queste osservazioni bisogna concepire un nuovo contratto sociale, in cui «la legge naturale non è solo il fondamento etico indispensabile per edificare la comunità degli uomini, ma costituisce anche il fondamento della legge civile»¹⁸: è indispensabile costruire una società più giusta, basata sulla libertà, sulla responsabilità e sulla solidarietà, come luogo di incontro per la convivenza di tutti, che attraverso la religione civile potrà recuperare il ricco patrimonio di civiltà che ha permesso il superamento dei disastri delle guerre. Dal punto di vista fenomenologico, la religione civile manifesta elementi rigorosamente religiosi insieme a quelli civili e politici: le invocazioni alle divinità, il rinvio a testi sacri nei discorsi dei politici, l’adorazione alla “memoria” del passato, il richiamo a simboli nazionali (civili e spirituali) finalizzati politicamente, fino ad arrivare alla personificazione dello Stato così come pensata da Hegel, che creano così un unico tessuto politico-sociale. È riconosciuta una dignità spirituale suggellata da simboli, riti e liturgie. Ecco il ritorno a Rousseau che ammette il «primato della “solidarietà” sociale contro la “solitudine” naturale dell’uomo»¹⁹. Il diritto può, attraverso il principio di sussidiarietà, generare il bene comune, perché l’oggetto naturale di qualsiasi intervento statale è quello di sostenere i membri sociali perché non è giusto che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato, ma è giusto

¹⁷ M. DE ANGELIS, *Chi ha paura del pensiero neocon?*, in *Libertà e laicità*, a cura di M. PERA, Siena, 2006, p. 87.

¹⁸ A. MANTOVANO, *Il coraggio di aprirsi alla tradizione*, in Ivi, p. 128.

¹⁹ G. MURA, *Religione e politica. Introduzione teorica e storica alla situazione pakistana*, in G. MURA, L. SCILITANI, P. FERRARA, P. LARRY, S. RUGGERI, F. FRANCESCONI, S. MOBEEN, *Religione e Libertà in Pakistan dal 1970 al 1990*, a cura di S. MOBEEN, Roma 2012, p. 13.

una loro forma di indipendenza e di rispetto per operare al bene comune²⁰. Il cittadino deve aspirare «ad un bene della vita il cui conseguimento, però, è mediato dal potere politico»²¹. Tuttavia emerge una forte incapacità di governare le trasformazioni moderne: «gli individui non possono essere più considerati isolati, ma come componenti di comunità portatrici di valori ed interessi»²². La persona nel suo vissuto quotidiano deve relazionarsi e non isolarsi: «il raggiungimento della giustizia e dell'equità globale è, dunque, l'esito di un percorso di sviluppo sostenibile che da strutture di potere palesemente ingiuste e illegittime, gradualmente, costruisce istituzioni al servizio del bene comune e della persona umana»²³. Afferma Viola «per ciò che hanno in comune le persone costituiscono una comunità, ma questa è necessariamente il luogo d'incontro e di scontro di tanti universalismi, cioè di differenti visioni dei valori comuni. Di conseguenza il rispetto per la persona può collidere con l'imposizione di un ordinamento pubblico di valori, l'ordine nell'anima con l'ordine nella città. E tuttavia, se la persona è un essere in relazione, la sua visione della comunanza non può essere solipsistica, poiché per definizione riguarda anche ciò che gli altri dovrebbero condividere e praticare e, conseguentemente, dovrà essere alla fin dei conti il risultato di una interazione discorsiva al fine di raggiungere un'intesa comune. Pertanto, la centralità del valore della persona, mentre indebolisce la stabilità dell'ordine costituito, al contempo attiva una ricerca di nuovi e più adeguati ordinamenti pubblici di valori. Siamo in un'epoca di transizione in cui giustizia ed equità si sono avvicinate troppo fin quasi ad identificarsi. Devono tornare a distinguersi per entrare di nuovo in quel rapporto dialettico che ha segnato la lunga storia delle società umane, cioè quello tra l'universale e il particolare, tra la legge e la persona»²⁴. Pertanto è fondamentale «la ricerca del bene comune richiede la disponibilità a sacrificare anche i propri punti di vista per il bene della comunanza senza

²⁰ Cfr. G. MANFREDI, *La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione*, in «Amministrazione in Cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione», novembre 2016, p. 1 (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>).

²¹ M. INTERLANDI, *L'abuso del tempo nel processo amministrativo. Effettività della tutela e certezza del diritto*, in L. DI SANTO (a cura di), *Il diritto nel tempo, il tempo nel diritto. Per una Ermeneutica della Temporalità Giuridica*, cit., p. 41.

²² A. SCERBO, *Spunti di riflessione su un'etica per il nostro tempo*, in «LaBoUR & Law Issues», vol. 1, n. 2, 2015, p. 11.

²³ G. CURCIO, *Per una società giusta di persone. Un confronto ermeneutico sulla teoria della relazione tra Nagel e Rawls*, in «Democrazia e Diritti Sociali», n. 1, 2017, p. 25.

²⁴ F. VIOLA, *Equità e giustizia*, in M. FERRARI (a cura di), *Il problema della giustizia*, cit., p. 94.

cui non v'è né società né socialità. L'eguaglianza deve coniugarsi con le differenze richieste dall'ordine delle libertà»²⁵.

Spetta al legislatore, fermamente convinto della visione comunitarista della società, muoversi in modo che i suoi atti potenziano la Pubblica amministrazione e gli operatori sociali dando un vivo apporto etico allo Stato. La pubblica amministrazione, attraverso questa visione, opererà nel tessuto sociale in maniera attiva, attuando una giustizia sociale conforme al principio di sussidiarietà. Bisogna potenziare l'essenza relazionale e morale degli agenti sociali, dalla persona alla famiglia e a tutti i luoghi sociali. La società va aiutata e rafforzata ma non lesa: creare insomma quell'ambiente socio-economico favorevole alla persona e alla sicurezza sociale.

RAFFAELE MAIONE
Università degli Studi di Cassino
e del Lazio Meridionale

Abstract

The paper aims at highlighting the relationship among democracy, public administration and ethics. Starting from the analysis of the corruption problem, the Author illustrates how ethics can direct the action of the public administration, in order to pursue the common good. In this process aimed at corroborating democracy, faith is allied with reason, confirming the centrality of dignity, freedom and equality in the Italian legal system.

²⁵ F. VIOLA, *L'esperienza elementare dell'umano e il diritto contemporaneo*, in *Dialogo intorno al volume Esperienza elementare e diritto* di A. SIMONCINI, L. VIOLINI, P. CAROZZA, M. CARTABIA, in «Quaderni della sussidiarietà», Roma, 2012, p. 20.

NOTE

LO *IUS SOLI* E LO *IUS SANGUINIS* IN EUROPA

La normativa per l'acquisizione della cittadinanza negli Stati membri dell'Unione europea è diversa da Paese a Paese e richiama differenti principi giuridici. Mentre l'Europa prima della grande guerra e fino ai primi anni successivi alla seconda guerra mondiale era interessata da una forte emigrazione (sul finire del 1800 e ai primi del 1900 in Argentina, Brasile, USA, poi successivamente in Venezuela, Canada, Australia), gradualmente, sul finire del XX secolo e ancora oggi, la maggioranza dei Paesi dell'Europa occidentale si sono trasformati da Paesi di emigrazione in Paesi di immigrazione e questo ha modificato, e continua a modificare, le modalità di attribuzione della cittadinanza. Non è un caso che, in tutti gli ordinamenti europei, siano in atto processi di ridefinizione dei requisiti per l'acquisizione della cittadinanza, basate sul superamento del tradizionale binomio tra *ius sanguinis* e *ius soli*, in favore di nuove e diverse tipologie di attribuzione della cittadinanza. Vediamo quali sono i principi cardine nelle varie legislazioni europee.

Secondo il principio dello *ius soli*, se si nasce su un determinato territorio si acquisisce il diritto di assumerne la cittadinanza (come in USA). Lo *ius soli* si suddivide ulteriormente tra *ius soli* alla nascita e *ius soli* dopo la nascita. I Paesi europei che adottano lo *ius soli* alla nascita, applicato automaticamente o per dichiarazione, lo legano anche alla situazione dei genitori immigrati, soprattutto in termini di anni di residenza. Tra i Paesi che adottano lo *ius soli* dopo la nascita (o *ius soli* differito), i percorsi si diversificano ulteriormente: alcuni prevedono la cittadinanza ai minorenni, altri al compimento della maggiore età, alcuni richiedono un certo periodo di residenza, inoltre a seconda degli Stati la procedura può essere automatica, per dichiarazione o discrezionale. Un'altra variante è costituita dal doppio *ius soli*, per cui la cittadinanza si assegna automaticamente alla nascita se il bambino è figlio di stranieri già nati nel Paese.

Secondo il principio dello *ius sanguinis*, la cittadinanza viene ereditata dai propri genitori, per discendenza di sangue. L'applicazione di questo principio varia da Paese a Paese, soprattutto per quanto riguarda il numero di generazioni alle quali si consente di trasmettere la cittadinanza per discendenza. Ad esempio, alcuni Paesi limitano il trasferimento della cittadinanza sino alla seconda o alla terza generazione e non oltre, altri hanno istituito un limite temporale dalla nascita entro il quale è possibile registrare il nuovo nato con la cittadinanza dei genitori.

La residenza è il principio applicato nel processo di naturalizzazione: un soggetto immigrato può acquisire la cittadinanza del Paese di accoglienza se possiede alcuni requisiti, tra cui *in primis* l'anzianità di residenza; anche in questo caso la legislazione è varia, si va da due fino a dieci anni. Agli anni di residenza, che va dimostrata con regolare documentazione, si associa il requisito di un reddito adeguato al proprio mantenimento, la conoscenza della lingua e della cultura e una condotta irreprensibile, nel senso che non si deve essere incorsi in condanne penali passate in giudicato. Nella maggior parte degli Stati dell'Unione europea la legge sulla cittadinanza si basa su una combinazione tra i tre principi giuridici sopra descritti, in modo da configurare l'acquisizione della cittadinanza come testimonianza di un'integrazione dell'individuo nella società in cui vive.

In Germania, per il riconoscimento della cittadinanza, occorrono le seguenti condizioni: *a)* valido *Aufenthaltserlaubnis* o *Aufenthaltsberechtigung* (permesso di residenza); *b)* residenza legale per almeno otto anni; *c)* garanzia di entrata economica senza bisogno di ricorrere a disoccupazione o aiuti sociali (eccezioni per ragazzi al di sotto dei ventitré anni); *d)* conoscenza adeguata della lingua tedesca (livello B1). Coniugi e bambini possono spesso fare eccezione, anche se non risiedono in Germania da otto anni. Per i coniugi di cittadini tedeschi, la coppia deve essere sposata da due anni e il consorte che chiede l'acquisizione della cittadinanza deve risiedere in Germania da tre anni prima di poter fare richiesta.

La cittadinanza è determinata dai genitori e non dal luogo di nascita. I figli nati da almeno un genitore tedesco sono automaticamente tedeschi dalla nascita. Però non tutti i bambini nati in Germania sono automaticamente tedeschi, infatti, ci sono 100.000 bambini non tedeschi nati ogni anno. Se entrambi i genitori sono stranieri, il bambino acquisisce automaticamente la cittadinanza se uno dei genitori risiede in Germania da almeno otto anni con un valido *Aufenthaltsberechtigung* o ha avuto un *unbefristete Aufenthaltserlaubnis* per un periodo di tre anni. Questi bambini ottengono la stessa cittadinanza dei genitori oltre quella tedesca e poi, all'età di diciotto anni, potranno scegliere quale adottare. Il figlio di un genitore cittadino tedesco nato all'estero deve essere registrato entro il primo anno di vita presso il Consolato tedesco di appartenenza per acquisire la cittadinanza tedesca alla nascita.

Passiamo all'ordinamento giuridico francese. È francese per nascita il bambino nato in Francia o all'estero, con almeno un genitore di cittadinanza francese. Inoltre, la cittadinanza fran-

cese è concessa, con dichiarazione da sottoscrivere dinanzi all'autorità competente, a qualunque straniero o apolide che contrae matrimonio con un cittadino francese, previa dichiarazione dopo quattro anni dal matrimonio (in passato ne bastavano due), a condizione che alla data della dichiarazione la comunione di vita non sia cessata fra i coniugi, che il coniuge francese abbia conservato la propria nazionalità e che lo straniero dimostri una residenza effettiva e non interrotta in Francia per tre anni consecutivi. Inoltre, sussiste l'obbligo di dimostrare la cosiddetta "condizione di integrazione" nella società francese, ovvero l'impegno personale di rispettare i principi su cui si fonda la Repubblica e una sufficiente padronanza della lingua francese pari al livello B1.

La naturalizzazione per decisione dell'autorità pubblica può essere concessa solo allo straniero maggiorenne che dimostri la propria residenza stabile e permanente in Francia nei cinque anni antecedenti la sua domanda. Inoltre, la naturalizzazione può essere concessa a chi abbia lo *status* di rifugiato riconosciutogli dall'Ufficio di Protezione dei Rifugiati e degli Apolidi (OFPRA), dopo il raggiungimento della maggiore età. Non può invece essere naturalizzato lo straniero che si trovi in una situazione irregolare o sia stato condannato per atti di terrorismo. La legge sull'immigrazione del 2006 prevede per gli stranieri ammessi per la prima volta nel territorio francese, e che intendano rimanervi stabilmente, l'obbligo di sottoscrivere un «contratto di accoglienza e integrazione», che implica il dovere di conoscere la lingua e i principi fondamentali della Repubblica. Dal 1998, secondo la legge Guigou, al compimento della maggiore età chi è nato in territorio francese da genitori stranieri accede automaticamente alla cittadinanza se i due genitori, alla nascita del richiedente, disponevano di un permesso di soggiorno e se il richiedente ha risieduto in Francia per almeno cinque anni.

In Spagna, vige una versione temperata dello *ius sanguinis*, giacché diventa cittadino spagnolo chi nasce da padre o madre spagnola oppure chi nasce nel Paese da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato in Spagna. Si può acquisire la cittadinanza anche per residenza, dopo dieci anni, o per matrimonio con cittadino spagnolo, dopo un anno. In molti casi, tuttavia, questo periodo può essere ridotto a cinque (per coloro che sono stati riconosciuti come rifugiati), due anni (per i cittadini d'origine di un Paese ibero-americano, Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale, Portogallo) o anche a un solo anno (per coloro che sono nati in territorio spagnolo).

Sono richiesti due anni per coloro che sono stati soggetti legalmente alla tutela (sotto la vigilanza di un tutore), custodia o affidamento (l'affidamento che permette la riduzione della residenza legale a un anno è quello in cui sussiste la risoluzione dell'Autorità pubblica che ha, in ogni territorio, l'incarico della protezione dei minori, nonché gli affidamenti che sono giudizialmente riconosciuti) di un cittadino o istituzione spagnola per due anni consecutivi, anche nel caso in cui si trovassero in questa situazione al momento della richiesta.

Per quanto concerne gli Ebrei Sefarditi, quest'ultimi furono espulsi nel 1492 dalla Spagna in seguito alle persecuzioni operate sotto il regno della Regina Isabella di Castiglia, durante il periodo dell'Inquisizione. La legge è entrata in vigore a decorrere dal 1° ottobre 2015 ed è nota anche come "diritto al ritorno per gli ebrei sefarditi". *Sefarad* in ebraico significa Spagna e la legge concede la cittadinanza spagnola a chiunque soddisfi due requisiti: dimostrare l'origine sefardita e avere uno "speciale legame" con la Spagna. Se si richiede "un accertamento delle origini sefardite", questo deve essere convalidato per mezzo di un certificato rilasciato dalla Federazione delle Comunità ebraiche in Spagna (FCJE) con sede a Madrid. I richiedenti che non vivono in Spagna possono ottenere le certificazioni dalle associazioni ebraiche o dalle autorità rabbiniche dei loro Paesi d'origine, ma tali certificati devono essere convalidati dalla FCJE. Dopo che i richiedenti hanno ottenuto una convalida dalla FCJE della loro identità sefardita, dovranno completare l'iter burocratico dimostrando di avere "uno speciale legame" con la Spagna. E ciò comporta che si superino due esami: un test per dimostrare la conoscenza di base della lingua spagnola e un'altra prova per dimostrare la conoscenza della Costituzione, della cultura e della società spagnole.

I richiedenti che superano con successo questa fase devono poi presentare tutta la documentazione in formato digitale al Ministero della Giustizia spagnolo. Tutti i documenti, compresi i certificati di nascita e matrimonio, nonché i rapporti della polizia che attestino che il richiedente non ha precedenti penali, devono essere accompagnati da traduzioni ufficiali/asseverate in spagnolo e certificate da un notaio. Il Ministero della Giustizia ha un anno di tempo per approvare o bocciare la candidatura. Non ricevendo alcuna comunicazione dalle autorità spagnole, la candidatura deve considerarsi bocciata. Coloro che invece ricevono la comunicazione affermativa devono completare un ulteriore passaggio: prestare giuramento di fedeltà al re di Spagna e alla Costitu-

zione spagnola. Questo può essere fatto in Spagna o nelle ambasciate o nei consolati spagnoli all'estero. I candidati non sono comunque tenuti a rinunciare alle cittadinanze di altri Paesi.

In Portogallo, è in vigore la legge del 2006 in base alla quale la cittadinanza viene riconosciuta sia ai figli di Portoghesi (*ius sanguinis*) sia agli immigrati di seconda o terza generazione attraverso l'applicazione dello *ius soli*. Nella pratica, però, queste due categorie di persone non sono sottoposte alle stesse regole: per i discendenti di Portoghesi nati all'estero è sufficiente dichiarare la propria volontà a essere riconosciuti cittadini portoghesi, procedimento che porta automaticamente all'iscrizione nei registri di nascita nazionali. Per le persone straniere nate in Portogallo il riconoscimento è più complicato, ad eccezione dei casi che coinvolgono persone prive di qualsiasi altra cittadinanza (perché figli di ignoti o di genitori apolidi) o di immigrati di terza generazione, cioè figli di stranieri nati a loro volta in Portogallo. Per tutti gli altri stranieri che non rientrano in questa categoria sono necessari tre requisiti: uno dei genitori deve essere residente in Portogallo da almeno cinque anni; il genitore in questione non deve essere in Portogallo perché al servizio del suo Paese di origine (come nel caso dei diplomatici); infine il minore deve dichiarare la sua volontà di diventare cittadino portoghese.

La legge assicura la nazionalità portoghese anche ai nipoti di emigrati portoghesi. Fino al 2006, solo i figli degli emigrati avevano diritto alla nazionalità portoghese. Allargando il diritto agli emigrati di terza generazione, la legge ha favorito le vaste comunità di Portoghesi in Brasile e in altri Paesi dell'America Latina, soprattutto Venezuela e Argentina, ma anche Angola, Capo Verde e Mozambico. La procedura di acquisto e conferimento della cittadinanza portoghese è applicabile su richiesta dello straniero dopo sei anni di soggiorno legale sul territorio portoghese, purché lo stesso non sia incorso in condanne penali passate in giudicato. La richiesta presentata in forma scritta in lingua portoghese è diretta al Ministro della Giustizia, ai sensi dell'art. 6, comma 1, legge di nazionalità e dell'art. 19 del regolamento di nazionalità.

In Gran Bretagna, per presentare domanda di cittadinanza occorre: aver compiuto diciotto anni; non aver subito condanne passate in giudicato, non aver infranto le regole relative all'immigrazione, non avere fornito false informazioni all'*Home Office*; aver vissuto nel Regno Unito per almeno cinque anni, con *permanent residence* antecedente rispetto alla presentazione della domanda e non aver trascorso, durante questi anni, più di 450 giorni fuori dal Regno Unito;

non aver trascorso più di novanta giorni fuori dal Regno Unito negli ultimi dodici mesi; essere intenzionati a continuare a vivere nel Regno Unito; avere una conoscenza accettabile della lingua inglese (almeno livello B1 o essere in possesso di una laurea o dottorato conseguiti attraverso corsi interamente tenuti in inglese; in entrambi i casi la conoscenza della lingua dovrà essere certificata, altrimenti bisognerà fare un esame di lingua). Avere una buona conoscenza della storia, del sistema giuridico, degli usi e delle tradizioni britanniche e più in generale della vita nel Regno Unito, certificata attraverso il superamento del test “*Life in the UK*”.

Se il richiedente è sposato o unito civilmente con una persona di cittadinanza britannica, sono sufficienti tre anni. Secondo la legge britannica (*British Nationality Act*, 1981), oltre alla consueta cittadinanza britannica, esistono altre quattro forme distinte di nazionalità: *British subject*, *British overseas citizen*, *British overseas territories citizen* e *British protected person*. Per ognuna di esse esiste una procedura particolare da seguire per ottenere la cittadinanza britannica ordinaria.

In Polonia, la cittadinanza è disciplinata dalla legge del 2 aprile 2009, pubblicata il 14 febbraio 2012 e divenuta legge effettiva il 15 agosto 2012. Queste sono le regole generali: il figlio nato da genitori polacchi acquista la cittadinanza polacca, indipendentemente dal luogo di nascita. La legge polacca prevede il principio della continuità della cittadinanza polacca, quindi la persona che è cittadina polacca oppure ha ottenuto la cittadinanza polacca, la mantiene sempre ed ininterrottamente, salvo che manifesti al Presidente della Repubblica di Polonia la volontà di rinunciarvi ed ottiene il suo consenso. La procedura di acquisto e conferimento della cittadinanza polacca è applicabile su richiesta dallo straniero dopo tre anni di soggiorno legale sul territorio polacco, con lavoro retribuito secondo le norme polacche (dopo due anni se sposato con cittadino polacco da almeno tre anni). Tali persone possono essere riconosciute come cittadini polacchi con decreto del Presidente della Regione competente, al quale deve essere presentata apposita istanza. Per gli stranieri che vivono all'estero occorre richiedere il conferimento della cittadinanza polacca al Presidente della Repubblica di Polonia. È una procedura particolare, prevista per situazioni del tutto eccezionali. Ogni richiesta di acquisto della cittadinanza polacca viene esaminata dal Presidente della Repubblica di Polonia singolarmente, pertanto non può essere garantito che la domanda venga accolta. I tempi di attesa per la risposta sono di circa due anni.

In Italia vige una legge sulla cittadinanza tra le più restrittive d'Europa, operando il principio dello *ius sanguinis*, anche se non mancano riferimenti agli altri due principi giuridici.

La legge n. 91 approvata il 5 febbraio 1992 stabilisce che è cittadino italiano per nascita: *a)* il figlio di padre o di madre cittadini; *b)* chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, o se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori, secondo la legge dello Stato di questi (art. 1, comma 1). Per il comma 2, è cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato in Italia, se non si prova il possesso di un'altra cittadinanza. È importante l'art. 3, che riproduce, parzialmente, il testo dell'art. 5 della legge n. 123 del 1983, in quanto considera cittadino il figlio adottivo, anche straniero, di cittadino o cittadina italiani, anche se nato prima dell'entrata in vigore della legge. Ciò ha stabilito, espressamente, la retroattività per questa situazione.

Lo straniero o l'apolide, del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, diviene cittadino, ai sensi dell'art. 4: *a)* se presta effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana; *b)* se assume pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, e dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana; *c)* se, al raggiungimento della maggiore età, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiara, entro un anno dal raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana. Inoltre, diviene cittadino italiano, sempre ai sensi dell'art. 4, lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dal raggiungimento della maggior età.

Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 5 come modificato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. In presenza di figli nati o adottati dai coniugi i termini sono dimezzati. Lo *ius soli* quindi si applica solo quando la cittadinanza viene riconosciuta ai bambini nati in Italia se figli di ignoti o se figli di genitori apolidi.

Lo scorso dicembre è mancato il numero legale al Senato per la votazione dello *ius soli*, ossia della legge che avrebbe concesso la cittadinanza italiana alle persone nate in Italia o che sono arrivate qui in minore età, in presenza di alcune condizioni. La discussione della proposta è stata rimandata al 9 gennaio 2018, ma le Camere sono state sciolte il 29 dicembre 2017 per andare alle elezioni dello scorso marzo. La legge avrebbe concesso la cittadinanza italiana ai bambini nati in Italia da genitori stranieri o arrivati in Italia da piccoli: non era un vero e proprio *ius soli* (quest'ultimo, come detto, prevede che chi nasce nel territorio di un determinato Stato ne ottenga automaticamente la cittadinanza, come avviene negli USA), ma uno *ius soli* temperato o condizionato: difatti si prevedeva che un bambino nato in Italia diventasse automaticamente italiano se almeno uno dei due genitori si trovasse legalmente in Italia da almeno cinque anni. Se il genitore in possesso di permesso di soggiorno non proveniva dall'Unione europea, dovevano coesistere altri tre parametri: *a)* avere un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale; *b)* disporre di un alloggio che rispondesse ai requisiti di idoneità previsti dalla legge; *c)* superare un test di conoscenza della lingua italiana. Dunque, in mancanza di questi requisiti non si poteva ottenere la cittadinanza italiana.

L'altra condizione per ottenere la cittadinanza era il cosiddetto *ius culturae* e passava attraverso la scolarizzazione tramite il sistema scolastico italiano. Avrebbero potuto chiedere la cittadinanza italiana i minori stranieri nati in Italia o arrivati entro i dodici anni che avessero frequentato le scuole italiane per almeno cinque anni e superato almeno un ciclo scolastico (cioè le scuole elementari o medie). I ragazzi nati all'estero ma arrivati in Italia fra i dodici e i diciotto anni avrebbero potuto ottenere la cittadinanza dopo aver risieduto in Italia per almeno sei anni e avere superato il ciclo scolastico delle scuole superiori secondarie di secondo grado. Per i ragazzi non nati in Italia, non si trattava quindi di *ius soli*, come erroneamente sostenuto in Parlamento, ma di naturalizzazioni con termini ridotti.

La legge e le speranze di tanti immigrati sono naufragate il 23 dicembre 2017 per la incoerenza di alcune forze politiche. A posteriori si può dire che lo *ius soli* avrebbe interessato una minima parte degli stranieri nati in Italia, che comunque ai sensi della attuale legge sulla cittadinanza, la legge n. 91 del 5 febbraio 1992, hanno già il diritto di richiedere la cittadinanza italiana, se vissuto sempre in Italia, una volta compiuti diciotto anni, o che comunque otterrebbero la citta-

dinanza italiana attraverso la naturalizzazione di uno dei genitori (con differenti periodi di residenza legale a seconda se siano comunitari o extracomunitari). I nati extracomunitari dal 2000 in poi (minorenni quindi al momento dell'eventuale entrata in vigore della legge), sono stati 980.000 e secondo i dati Istat circa il 70% dei genitori di questi bambini risiede nel nostro Paese da più di cinque anni: i bambini interessati dalla legge sarebbero stati circa 680.000.

Sono quasi 815.000 le alunne e gli alunni con cittadinanza non italiana presenti nelle classi, dalla scuola dell'infanzia alla secondaria di secondo grado: il 60% di essi è nato in Italia, arrivando a un picco dell'85,2% nella scuola dell'infanzia. Gli alunni con cittadinanza non italiana sono il 9,2% del totale della popolazione scolastica e il Miur li definisce «una presenza ormai strutturale e pressoché stabile».

Per quanto concerne lo *ius culturae*, il Miur ha stimato che nel 2015/2016 gli alunni stranieri nati all'estero erano il 58,7% degli alunni stranieri complessivi, ovvero 478 mila alunni. Escludendo gli iscritti alla scuola dell'infanzia e ai primi due anni della primaria (che sicuramente non hanno completato cinque anni di scuola in Italia) e gli iscritti all'ultimo anno di scuole superiori (in quanto maggiorenni), si può stimare che tra gli alunni restanti il 66,6% sia in Italia da cinque anni (riprendendo la percentuale di immigrati di lungo periodo riportata dal censimento 2011), arrivando a stimare 166.008 alunni nati all'estero che abbiano già completato cinque anni di scuola in Italia. In tutto, quindi, sommando i due casi sopra indicati avrebbero ottenuto la cittadinanza italiana circa 960.000 bambini o adolescenti.

In realtà lo *ius soli* già esiste per i minori nati in Italia, anche se condizionato. L'art. 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992 dispone infatti che il minore nato in Italia da genitori stranieri e che vi abbia risieduto ininterrottamente fino alla maggiore età possa ottenere automaticamente la cittadinanza italiana, presentando al Comune di residenza, entro il compimento del diciannovesimo anno di età, una dichiarazione di volontà in cui si richieda la cittadinanza italiana. Requisito fondamentale per tale acquisto è il permesso di soggiorno del minore annotato su quello dei genitori dalla nascita e la registrazione all'anagrafe del Comune di residenza.

La circolare del Ministero dell'Interno prot. n. K.60.1 del 2007 ha specificato che in tutti i casi in cui la registrazione all'anagrafe è tardiva, è sufficiente dimostrare la residenza continuativa attraverso, ad esempio, attestati di vaccinazione, certificazione medica generica, etc. La stessa cer-

tificazione è richiesta nel caso di interruzione della titolarità del permesso di soggiorno dei genitori: ai sopra indicati certificati si aggiungono certificazioni di iscrizioni scolastiche, sportive e successivi certificati medici. Per i nati in Italia, espatriati da minorenni e rientrati in Italia maggiorenni, è prevista l'acquisizione della cittadinanza italiana in base all'art. 9, comma 1, se si risiede in Italia da almeno tre anni; ulteriore requisito è la dimostrazione di avere un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale. Siamo in questo caso di fronte ad uno *ius soli* assai selettivo.

In conclusione, per quanto le forze politiche vogliano negare l'evidenza, la legge sullo *ius soli* avrebbe riguardato una minima parte di bambini minori o di fatto immigrati in Italia in età preadolescenziale o da adolescenti. Come rilevato, la legge n. 91 del 1992, concede già la cittadinanza a chi nasce in Italia, al verificarsi di determinate condizioni. I bambini interessati dalla proposta di legge avrebbero solo beneficiato di una riduzione dei tempi di attesa. Parte della politica non ha neanche tenuto conto che molti di questi bambini minorenni acquisiscono comunque la cittadinanza italiana per derivazione nel caso che uno dei genitori ottenga la naturalizzazione. Difatti può acquistare la cittadinanza Italiana, ai sensi dell'art. 9, comma 1, il cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica, l'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica, lo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.

Tenuto conto che a cavallo tra il 2015 e il 2017 ci sono state circa 400.000 richieste di naturalizzazioni di adulti in Italia, è presumibile che altrettanti minori acquisiranno direttamente la cittadinanza italiana. Di conseguenza, tenuto conto anche delle richieste dei ragazzi che nel frattempo, essendo diventati maggiorenni acquisiscono la cittadinanza per legge, si può affermare che la cittadinanza italiana avrebbe interessato, non il numero dei minorenni sopra indicati, ma, tenuto conto della legge vigente, un numero molto minore, stimabile intorno alle 180.000 unità. Bambini comunque destinati ad ottenere la cittadinanza nei prossimi anni in base alla legge già vigente in Italia, ma ai quali è stata negata la possibilità di ottenerla in tempi più rapidi.

GIACINTO MATARAZZO

RECENSIONI

P. DAVIGO, *Il sistema della corruzione*, Roma-Bari, Laterza, 2017, 102 pp.

Ne *Il sistema della corruzione* l'Autore analizza il fenomeno corruttivo, delineandone i meccanismi sottesi, le peculiarità che lo caratterizzano, i costi prodotti sulla società e soprattutto esemplificando il perché sia così difficile sradicarlo.

L'intento dell'Autore, che vanta una carriera quasi quarantennale nella magistratura, è quello «condividere con il lettore, nel modo più divulgativo possibile e almeno per linee essenziali, come funziona il sistema della corruzione», e ciò al fine di offrire una panoramica più consapevole delle notizie di cronaca e stimolare la riflessione sul tema.

Nei primi capitoli se da un lato viene richiamato il successo avuto dalle indagini di Tangentopoli, dall'altro si constata la fragilità della situazione in cui versa la politica italiana, la quale corre il rischio di essere «spazzata via da un sistema in cui la corruzione è capillare», un sistema in cui i reati di corruzione, visti nel complesso, «finiscono per inquinare interi ambienti». Sul punto osserva acutamente l'Autore che «in un contesto di questo genere, di corruzione diffusa, si produce un meccanismo perverso, perché il potere è continuamente scambiabile con il denaro mediante la corruzione».

Ed è attraverso il racconto di esperienze personali e l'analisi di passate vicende di cronaca, che l'Autore chiarisce il collegamento fra i reati di corruzione ed altri reati, come ad esempio quelli fiscali, quelli relativi alle falsità contabili, alle turbative d'asta, al riciclaggio.

In particolare, al quarto capitolo è affidato il compito di indagare il funzionamento della corruzione, che si presenta come reato contraddistinto da una cifra nera molto elevata, dato il notevole scarto fra i delitti effettivamente commessi e quelli che giungono a conoscenza dell'autorità. In proposito, si pensi che «il numero di condanne ogni 100.000 abitanti in Italia è più basso rispetto, ad esempio, alla Finlandia (uno dei paesi ritenuti meno corrotti al mondo)».

Preme rilevare che «intendendo il termine corruzione in senso non tecnico, ma comprensivo della concussione, del traffico di influenza e del finanziamento illecito di partiti ed esponenti politici», l'Autore si sofferma su due caratteristiche della corruzione: serialità e diffusività, descrivendole come gli aspetti particolari di questa forma di devianza plurilaterale, che

è la corruzione, *rectius*, di questo sistema criminale, «del tutto analogo a quello del crimine organizzato».

Di importanza cruciale appare il parallelismo illustrato dall'Autore in ordine alla connessione esistente tra fenomeno mafioso e fenomeno corruttivo, intesi quali ambiti sì diversi, ma anche strettamente correlati, descritti come «“industrie” che si occupano di beni distinti: protezione privata, in un caso; diritti di proprietà su rendite politiche dall'altro». La corruzione possiede infatti alcune delle caratteristiche della mafia, fra cui la sommersione ed il contesto omertoso delle interrelazioni che origina. Si tratta di una simmetria che risulta fortemente pericolosa, poiché capace di creare una sinergia silente tra criminalità mafiosa e criminalità dei pubblici funzionari, entrambe connotate dal carattere della segretezza.

Esaminata la profonda commistione fra queste realtà criminali che si alimentano reciprocamente, l'Autore, in maniera del tutto condivisibile, rileva che qualora il sistema della corruzione non sia più in grado di funzionare senza interventi coattivi, sarà il crimine organizzato a gestirne le fila, attraverso l'uso della forza di intimidazione e, ove necessario, della violenza al fine di assicurare il rispetto delle regole ed il segreto sulle attività illecite perpetrate. Ne consegue che una lotta alla corruzione che voglia risultare veramente efficace non può non accompagnarsi al contrasto al crimine organizzato e viceversa, dal momento che «ove è presente la criminalità organizzata, essa finisce per gestire il mercato della corruzione».

Nel sesto capitolo è affrontata la delicata questione dell'attuale inadeguatezza delle attività di contrasto alla corruzione in Italia, analizzando cosa finora non ha funzionato, dove il sistema di controllo ha fallito, ma evidenziando altresì il ruolo fondamentale che riveste la magistratura la quale, pur a fronte della sistematica carenza di organico e del carico eccessivo cui è sottoposta, conserva elevati standard di professionalità e di impegno.

Nel capitolo successivo, intitolato «la cultura della corruzione», l'Autore sottolinea ancora una volta la dirompente forza pervasiva del fenomeno corruttivo che vulnera la società, dispiegandosi sia sul versante della politica sia su quello delle imprese, e propone una lettura dei reati di corruzione non già in termini di episodi isolati, ma piuttosto in una prospettiva integrata, quale trama di un vero e proprio “sistema della corruzione”. In proposito sembra particolarmente interessante la considerazione in ordine alla quale la corruzione non rientra nell'alveo dei «reati

visibili”, ossia di quelli che incidono immediatamente sull’ordine pubblico», bensì si atteggia a «reato a vittima diffusa, non viene subita da una persona fisica determinata che abbia interesse a denunciarla», dando vita così ad una fitta rete di interrelazioni che si estendono a macchia d’olio. Invero, l’Autore osserva che «la corruzione non avviene davanti a testimoni ed è nota solo a chi è direttamente coinvolto, cioè a corrotti e corruttori, che hanno un interesse comune e condiviso a osservare il silenzio».

Dopo aver delineato sapientemente il sistema della corruzione, e rilevato che solo attraverso una comprensione profonda della portata del fenomeno è possibile predisporre le strutture e le modalità concretamente idonee a reprimerlo, l’ultimo capitolo del libro è dedicato alla disamina di un possibile “decalogo” di misure volte a fronteggiare più incisivamente i reati di corruzione. Numerose sono le proposte di contrasto alla corruzione che l’Autore richiama, fra le quali: l’agevolazione dell’acquisizione delle notizie di reato, l’introduzione di una diversa disciplina delle intercettazioni, «analogamente a quanto accade in materia di criminalità organizzata», e ancora, «l’introduzione di più forti incentivi e la previsione di protezione per chi collabora, estendendo la normativa sui collaboratori e sui testimoni di giustizia».

Se questi sono solo alcuni degli interventi che potrebbero trovare applicazione sul crinale tecnico, non bisogna dimenticare, sul versante culturale, che per demolire il mercato illegale della corruzione bisogna scardinarne le fondamenta, onde, osserva l’Autore, risulta necessaria la profusione di un impegno culturale orientato all’educazione alla legalità al fine di consolidare nella collettività la convinzione che il mercimonio della pubblica funzione rappresenta un’ipotesi intollerabile.

SABRINA APA

A. PUNZI, *Diritto Certezza Sicurezza*, Torino, Giappichelli, II ed., 2017, 173 pp.

Diritto Certezza Sicurezza mostra *in primis* un imponente tessuto metodologico. Lo strumentario gius-filosofico operato dall'Autore si sostanzia in un elegante bilanciamento tra la corrente "esperienziale-ontologica" e l'opposta visione "classificatoria-positiva" del diritto. Il disegno strutturale dell'opera trova la sua compiuta definizione in un lavoro dialogico di utilizzazione di diverse e storicamente contrapposte posizioni sistematiche. Convinzione profonda è che le vie di un diritto "certo" e "sicuro" passino per la comprensione critica di un sistema di varie realtà, già gravido delle soluzioni di equità e giustizia sostanziale, oltre le staccionate di alcuni famosi sistemi accademici. «Il presente lavoro, in tal senso, muove dal convincimento che la metodologia giuridica possa essere declinata come una filosofia della giurisprudenza, la cui riflessione teorica prenda le mosse, né solo dal diritto *vigente* in forma di legge né solo dai valori che di esso dovrebbero idealmente costituire il presidio, bensì da quel diritto vivente, nel quale i profili della validità e della giustizia inevitabilmente si intrecciano, pur senza confondersi» (p. 7). Il pensiero gius-filosofico non è così piegato dall'Autore a favore di questa o quella corrente, bensì all'interno delle stesse, in base al dato pragmatico, trova risposta. Le ragioni ideali del giusnaturalismo incontrano naturalmente la definizione normativa del positivismo. Le ragioni della politica legislativa sono allineate all'esercizio dei poteri giudiziari. Diritto e politica, nel medio di una morale pubblica che funge da regia di coordinamento. Continuando, la teoria generale del diritto, intesa come anticipazione di attribuzione del giusto e dell'arte del discernimento, sposa le ragioni di una giurisprudenza della scienza pratica, permettendo sia ai diritti, che ai valori, di esistere nella reciprocità. Storia delle tradizioni giuridiche che incontrano la modernità, il diritto delle specifiche identità regionali che si confronta con le necessità e imposizioni della globalizzazione. Lo spazio di un'economia imprenditoriale, storicamente in contrasto con l'operare di soggetti pubblici che invece, in questo itinerario trova le ragioni "insospettabili" di un dialogo proficuo. Per costruire un siffatto apparato giuridico, l'Autore non sceglie la strada della giustapposizione sistematico-strutturale, bensì quella di comporre la pozione filosofica attraverso l'uso dell'esperienza comune, capace di mediare e amalgamare scuole "tradizionalmente" situate su rive opposte del pensiero. Questo quadro metodologico trova un

perno dinamico nell'etica. L'etica del giurista contemporaneo è sintetizzata nelle ragioni del dialogo: un dialogo con il proprio tempo, nelle questioni complesse e dinamiche di un'umanità sospesa tra spregiudicate politiche postmoderne e necessari esercizi della prudenza, da attuare ed aggiornare attraverso il ragionamento pratico. L'imponente apparato sistematico innerva in maniera puntuale e dettagliata la dialettica tra certezza e sicurezza della nostra epoca, nel medio del diritto. L'Autore non si limita a prendere posizione sui temi di ricerca, bensì con raffinate tecniche di bilanciamento ci mostra *pro und contra* questioni di attualità che sono sostanza "fenomenologica" ed "analitica" viva della nostra contemporaneità, senza tralasciare una puntuale ricostruzione storica.

La questione delle intercettazioni telefoniche si pone, *in limine iuris* come confine in frizione tra libertà del corpo e della mente da un lato e necessario sacrificio in nome di un potere pubblico fatto di identità trasparenti dall'altro, che tuttavia così operando minano (almeno apparentemente) l'*humus* kantiano dello Stato liberale. I fenomeni corruttivi, specie in un'epoca globalizzata devono essere combattuti, e dunque il sistema pubblico accetta di essere una "casa di vetro", in Italia grazie alla normativa sull'anticorruzione che ha ridisegnato una nuova filosofia pubblica della trasparenza. In questa nuova epoca digitale ci troviamo a ripensare il paradigma strutturale della libertà, nel tempo dei *Big Data*, da *Facebook* ai motori di ricerca i calcolatori algoritmici governano le condotte di agire del singolo, suggerendoci i siti maggiormente seduttivi per la nostra navigazione, specie nel campo del *marketing*. L'Autore pone *in nuce* la responsabilità che i detentori dei *logoi* hanno per resistere alle insidie private della loro libera autodeterminazione.

I diritti devono essere interpretati, la loro astratta enunciazione deve trovare concreta tutela, rinvenibile in un'ermeneutica della ragion pratica. La certezza del diritto, anche a caro prezzo può essere raggiunta attraverso il bilanciamento di diverse e confliggenti esigenze giuridiche, caso emblematico è la censura. La ponderazione proposta è un ricco e definito piano investigativo che tiene in debita considerazione: relativismo etico, modelli procedurali della giustizia, scala di valori. In questo quadro, come si struttura l'idea di natura umana in relazione agli sviluppi della tecnologia? Fino a che punto l'intervento tecnico può dirsi rispettoso della dignità umana? Qual è

il confine “certo” al tempo dell’ingegneria genetica, della clonazione umana e del diritto al non nascere? Dov’è la certezza del diritto?

Sul piano della logica dei poteri l’Autore analizza la dialettica tra diritto e potere, specificatamente osservando il primato del potere, per comprendere l’essenza legislativa che sorregge le moderne tecniche di costruzione della certezza giuridica. L’hobbesiano ordine fondato sulla pace e sulla sicurezza può giustificare, oggi, un superamento di alcuni fondamentali paradigmi democratici? Le necessità della certezza sembrano contrastare radicalmente con il modello aristotelico della democrazia. I molti non sembrano poter garantire una retorica dell’ordine. Questo moderno imperativismo conduce inevitabilmente a fenomeni di semplificazione “artificiali”.

La necessaria certezza del diritto si lega indissolubilmente ad un moderno senso del principio di legalità. Come garantire la sicurezza, alla luce di una moderna separazione dei poteri? Il sorvegliare e punire di Foucault sembra acquisire nuova linfa nell’età dell’incertezza: è necessario tenere in considerazione il giuridismo universale della società moderna e i potenti micropoteri che si muovono al suo interno. Il formalismo kelseniano viene provato alla luce dell’indeterminatezza delle disposizioni e dei possibili significati delle stesse. L’ermeneutica decisionistica kelseniana non rischia però una pericolosa deriva autoritaria? Questo è in fondo un normativismo spesso adottato dal nostro tempo, afono del tono giudiziale. In senso diverso il primo Carl Smith, lontano dal decisionismo politico e dal potere sovrano che opera nello stato di necessità, ragionando da giurista cerca di comprendere il funzionamento delle norme, specie sul piano pratico. Un’ideale di giustizia sostanziale, giudizio e controllo delle decisioni “prevedibili” che si pongono in un’ottica di certezza e sicurezza del diritto (in contrasto con la sua successiva *kehr* sul decisionismo politico-giuridico).

Sul piano interpretativo, l’Autore pondera la progettazione del senso che apre lo spazio della comprensione irriducibile. Le ragioni heideggeriane però, oltre le rappresentazioni soggettive muovono dall’astratto al concreto e viceversa, risultando indispensabile la ricerca di regole certe (R. Guastini, M. Barberis). Il sillogismo giuridico, piano d’indagine fondamentale è visto nella sua doppia lettura dell’utilità e del rischio di quelle verifiche di senso da compiere al momento della decisione (P. Comanducci). Il giurista per orientarsi deve essere in grado di opzionare per la

credibilità razionale, strada alternativa ad un diritto assolutizzato in uno schema di certezza e validità oggettivo, afono del piano soggettivo, da un lato, e dall'alto necessitante di un più bilanciato piano di conoscenza giuridica oltre la mera soggettività. La verità processuale è da accertare grazie al cognitivismo probabilistico e all'inserimento del processo nella comunità dell'argomentazione.

Come si articolano sicurezza e certezza sul piano della pena? Prevale la scuola classica di diritto penale o quella positiva? Rigida applicazione del principio di legalità o centralità di una terapeutica sociale? L'evoluzione legislativa penale ha condotto ad una progressiva ridefinizione dell'idea di pena, senza perdere di vista le necessità di una politica della sicurezza. Trattamenti psichiatrici e studi criminologici, alla luce delle disposizioni internazionali mirano a permettere una rieducazione funzionale ad un possibile futuro reinserimento sociale. La rieducazione è economicamente onerosa, oltre che a tratti difficile in un'epoca gravata dall'esigenza della sicurezza, minacciata da una globalizzazione che chiede risposte forti ed esemplari in una postmodernità che ha messo in crisi valori liberali e solidaristici. Il processo rieducativo deve però proseguire nel suo percorso attuativo-costitutivo, perché il suo oscuramento significherebbe un pericoloso regresso della civiltà (G. Vassalli).

Il tema della sicurezza pubblica e certezza normativa non può non essere osservato anche sul piano del mercato. Lo stato minimo teorizzato da Nozick, esonerato da ogni compito di edificazione di un equo ordine sociale, sembra mostrare dei limiti sul piano della responsabilità e libertà individuale. L'idea di un annullamento del *Welfare*, una libertà individuale negativa chiusa ad interferenze pubbliche (nell'epoca dello scambio digitale di informazioni e dati) sembrano essere superati da un tempo di relazioni globali in costante ricerca di sempre nuove modalità di interazione tra poteri pubblici e scelte private. Il paternalismo libertario di Thaler e Sunstein con il concetto di *nudge*, cioè "spinta gentile", sembra poter indicare un giusto concetto di mercato che tenga in considerazione esigenze imprenditoriali senza annullare le libertà individuali. Un equilibrio del mercato che economicamente deve esercitare le sue politiche di *marketing*, temperato dalla tutela intangibile di un *homo oeconomicus* capace di operare delle scelte consapevoli. L'impresa, alla luce di quanto esposto deve essere responsabile, la convenienza deve inquadarsi in un corredo di regole che definiscano un'etica aziendale capace di produrre un

ritorno commerciale, operando lontano da un piano di azione spregiudicata. Le spinte contraddittorie dell'economia certamente non faranno mai del consumatore un arbitro del mercato, è fin troppo evidente la sproporzione, tuttavia nella società dell'informazione l'agente deve essere in grado di agire con consapevolezza nell'ambiente che lo circonda (N. Irti). La logica del bilanciamento giuridico, pondera: la competenza del consumatore, la responsabilità dell'impresa e il controllo sulla correttezza delle informazioni (per mano pubblica). Ogni ente agisce sotto l'osservanza dell'altro. Ognuno chiama alla responsabilità l'altro agente, in una logica triale.

«L'importanza della coppia concettuale certezza/sicurezza può cogliersi altresì orientando la riflessione sulle condizioni, teoriche e pratiche, di possibilità di un ordinamento giuridico internazionale» (p. 144). L'ordine cosmopolitico kantiano si fonda in sostanza su di un piano consuetudinario. Il meccanismo egoistico degli stati di hegeliana memoria richiede una forte volontà pattizia e federativa per non sgretolarsi nelle logiche di un assente spazio comune. La dottrina pura del diritto si proietta nell'ottica internazionale e, sebbene ricerchi i valori della pace «essa giunge fino ad una lucida e puntuale giustificazione della guerra giusta» (p. 147). La logica kelseniana torna in auge nell'esigenza di una sicurezza globale, per tutelare e proteggere i diritti inviolabili dell'uomo. Nel caso dell'intervento Nato del Kosovo nel 1999 fu necessario superare il divieto d'ingerenza negli affari di un singolo stato per dare attuazione alla tutela dei diritti umani, per mezzo della Carta Onu 1945. La sicurezza è stata intesa nel senso di tutelare una pace violata da terribili atti di aggressione nei confronti dei cittadini kosovari. La giustificazione interventista certo può rintracciarsi nella necessità appunto di tutelare il livello minimo dei diritti umani (F. Viola).

L'avvento della globalizzazione ha sancito la crisi del modello Westfalia, fondato sul principio di sovranità degli stati nazionali. Il modello kelseniano segue uno schema gerarchico. Diversamente, la teoria istituzionale del diritto (S. Romano) pone l'idea dinamica di una pluralità degli ordinamenti. Lo Stato ha al suo interno altri ordinamenti giuridici: enti locali, aziende, partiti politici, etc. Al di fuori dello Stato vi sono altri ordinamenti, al di sopra vi è l'ordinamento internazionale. Dentro uno Stato albergano quindi delle forze dotate di una propria ontologica regolazione, anche se illecite, capaci di esprimere una forza e di predisporre nelle loro strutture

meccanismi sanzionatori. La teoria di Santi Romano perfettamente si sposa con l'idea contemporanea di un diritto dei privati. Regole capaci di produrre effetti anche verso altri soggetti, che però complicano i processi decisionali (V. Omaggio). Il nuovo *soft law* si configura con regole non prodotte da Stati e autorità pubbliche, eppure capaci di generare obblighi e validità. Sono le forme contrattuali standardizzate o codici di condotta posti da organismi privati (G. Teubner, P. Korth). La *lex mercatoria* ha le sue pratiche e le sue clausole, in grado esprimere una precisa forza e direzione (B. Romano, F. Ciaramelli). Al primo livello si trovano i codici aziendali. Su di un piano più vincolante ci sono le norme dei codici deontologici. Su questo piano, indica l'Autore come in materia di *privacy* ci sia stato un ripensamento di consolidati schemi di diritto pubblico. Un fenomeno di autoregolazione è poi costituito dal codice di autodisciplina pubblicitaria, nelle comunicazioni commerciali. Generato sostanzialmente dagli operatori e professionisti, trova giustificazione di funzionamento in coesistenza con la legislazione statale grazie alla teoria della pluralità di Santi Romano. L'ordinamento pubblicitario è derivato, fondato dai privati, meritevole di tutela e di rispetto. Sono quindi sempre norme, capaci di esprimere una forza e un vincolo, nella cornice della pluralità.

In conclusione, quello descritto e ricostruito attraverso specifiche esperienze giuridiche è un diritto vigente in costante trasformazione, causa ne è certamente anche la globalizzazione con la sua *lex mercatoria* e digitalizzazione di dati. Il ruolo della giurisprudenza di legittimità e merito è sì fondamentale, tuttavia questo diritto cerca la sua definizione in termini di: certezza e sicurezza anche in poteri e strutture differenti, quali gli operatori dell'impresa privata, o più in generale in quell'esperienza comune che oggi si evolve e ripensa in maniera rapida, a volte istantanea.

ANDREA AVERSANO

A. GRATTERI, A. NICASO, *Fiumi d'oro. Come la 'ndrangheta investe i soldi della cocaina nell'economia legale*, Milano, Mondadori, 2017, 179 pp.

«La 'ndrangheta è ovunque». Una premessa drammaticamente esplicita, quella che introduce *Fiumi d'oro*, ultima opera frutto della decennale collaborazione tra Antonio Gratteri e Antonio Nicaso, due carriere caratterizzate da una presenza costante, in prima linea, nella lotta alla 'ndrangheta e nello studio dei suoi complessi meccanismi. Ne risulta un lavoro solido, concreto, privo di spettacolarizzazione nell'introdurre protagonisti o eventi, bensì focalizzato nel presentare un quadro conciso ed esplicativo di evoluzione e – nello specifico – l'operato di quella che è tra le organizzazioni criminali più potenti al mondo.

Priorità dei due Autori, come si evince dal titolo stesso del libro, è quella di documentare minuziosamente le diverse metodologie grazie alle quali la 'ndrangheta, dagli anni sessanta ad oggi, ha conseguito con successo un processo di intrusione nel cuore dell'esoscheletro stesso della nostra società, trasponendo i propri loschi affari – per mezzo di corruzione e riciclaggio – in quelli di un'economia ove legalità ed illegalità sovente si confondono. Ogni meccanismo che caratterizza l'operato dell'organizzazione criminale viene messo a nudo, accompagnato dai nomi di artefici e collaboratori, garantendo la facilità di apporre un riscontro tra la narrazione e la realtà storica.

Con il primo dei dieci capitoli del libro viene largamente illustrata la genesi dell'impero economico della “mafia invisibile”. Il successo ottenuto dal rapimento di John Paul Getty III inaugura una sterminata serie di sequestri, permettendo ai boss di mettere insieme un tesoretto di quattrocento miliardi di lire, base necessaria ad affondare le proprie radici in tutto lo stivale, espandendosi poi oltre i confini nazionali.

«La mafia è il miglior esempio di capitalismo che abbiamo». Non è un caso che a pronunciare questa frase sia stato Marlon Brando, uno dei simboli dell'Italia trapiantata oltremare. Gli Autori si soffermano infatti sul fenomeno di spostamento massivo di capitali illegali in nuovi territori ed economie. È la El Dorado degli ormai ricchissimi boss, impossibilitati a tenere immobilizzata la loro ingente fortuna. Stati Uniti, Canada, Australia: attraverso insospettabili galoppini – i cosiddetti “spalloni” – la 'ndrangheta, agevolata da legislazioni tutt'altro che ferree e moria di controlli, trasferisce parte dei proventi illeciti in questi paesi, inaugurando una nuova e più ampia dimensione del proprio impero economico. Seguendo le

logiche della tradizione capitalistica, dunque, la 'ndrangheta intraprende una serie di sfrenati investimenti: ristoranti, bar, attività commerciali, fino alla svolta che la porterà ad affermarsi come “regina” del narcotraffico internazionale: la conquista del monopolio sulla vendita della cocaina.

I proventi potenzialmente infiniti garantiti dall’“oro bianco”, però, sono da sempre vincolati a quel processo di purificazione – il cosiddetto riciclaggio – necessario a trasformarli da denaro sporco, difficilmente spendibile sul mercato, a capitale perfettamente legale. Ma come può una classe sostanzialmente illetterata e tendente all’accumulo dar vita a questo delicato processo? La risposta a questo quesito rappresenta uno dei punti focali del libro: in esso risiede infatti la chiave per comprendere l’evoluzione della 'ndrangheta. Che non è più soltanto quella dei Musolino, ma che si avvale di un esercito di professionisti volti a scovare le più efficaci tecniche di riciclaggio. Banchieri, economisti, broker. I migliori professionisti al mondo lavorano per i boss, alla continua ricerca di espedienti per continuare ad agire nel labile confine tra legalità e illegalità.

Tra i principali aspetti legati all’ascesa della 'ndrangheta analizzati nell’opera, troviamo quindi quello della corruzione, grimaldello imprescindibile delle mafie al fine non soltanto di consolidare il potere, ma di legittimare la propria esistenza quale alternativa, seppur spietata, allo Stato di diritto. Senza corruzione, dunque, non vi sarebbe stata alcuna possibilità per la 'ndrangheta di espandersi all’inverosimile. Grazie ad essa le 'ndrine, partendo dall’omertà di contadini e piccoli imprenditori, si sono progressivamente assicurate la fedeltà di un esercito di banchieri, politici, professionisti ed imprenditori. Un’assoggettazione che, come illustrato nell’opera, ha subito anch’essa una metamorfosi nel corso del tempo: se in passato erano i mafiosi ad avvicinare i membri influenti della società legale, ora sempre più frequentemente sono questi ultimi a rivolgersi direttamente ai boss. Come sottolineato, infatti, al rapporto basato sulla costrizione è venuto ad affiancarsi uno dettato da mera convenienza. Gli immensi capitali, in ogni caso, non restano mai immobili. Viene dato dunque ampio risalto alla moltitudine di aree ove la 'ndrangheta concentra i propri investimenti. Ristoranti, bar, attività commerciali di ogni tipo sorgono di continuo finanziati dai proventi illegali. Fungendosi di prestanome, istituti bancari “amici” e imprenditori corrotti, le famiglie espandono il proprio impero mettendo radici solide sul territorio, arrivando a finanziare la creazione di interi quartieri, sorti a centinaia di chilometri dalle roccaforti storiche. L’impero immobiliare ed imprenditoriale della 'ndrangheta parte da

Reggio Calabria fino ad arrivare a Toronto: tanti i paesi, anche extraeuropei, che hanno conosciuto questo fenomeno. Il giro d'affari si estende in ogni campo: bische, siti di scommesse, rifiuti ed usura, fino ad arrivare all'immenso settore agroalimentare, ove specialmente nei territori del Meridione, i boss detengono il pieno controllo su manodopera, produzione e vendita dei prodotti, annichilendo con metodi violenti ed intimidatori la sparuta concorrenza degli imprenditori locali, costretti a farsi da parte.

Tale ramificazione è presentata con dovizia da Gratteri e Nicaso, attraverso *focus* specifici che prendono in considerazione sia la componente geografica necessaria a comprendere la diffusione degli investimenti, sia le attività illegali o apparentemente legali che interessano tali aree. Essenziale senza scadere nella superficialità, la grande dote di quest'opera risiede nel permettere al lettore – anche nuovo agli argomenti trattati – di acquisire non solo una rinnovata consapevolezza circa la contemporanea natura della 'ndrangheta, ma anzitutto spogliandola di quel velo impenetrabile che cela la concretezza del suo operato.

ALESSANDRO CERASOLI

V. V. ALBERTI, *Pace sporco. Combattere la corruzione e la mafia con la cultura*, Milano, Rizzoli, 2018, 222 pp.

Il libro del filosofo Vittorio V. Alberti, arricchito da un saggio introduttivo del procuratore generale di Roma Giuseppe Pignatone e da una postfazione di Don Luigi Ciotti, nasce per creare un dibattito nello spazio più laico possibile cercando di dare una visione allargata della corruzione e delle mafie.

Il libro, difatti, è organizzato in brevi capitoli che invitano a riflettere su tutto ciò che implica la corruzione facendo riferimento ad elementi diversi come citazioni di giornalisti ma anche di personaggi come Leonardo da Vinci, Dante o anche la descrizione di un quadro, di una musica nonché considerazioni sulla politica. L'opera può essere intesa come un pamphlet che vuole aprire la mente al lettore in quanto la corruzione non è solo "tangentopoli", ma è una visione mentale. Con questo testo l'autore cerca di ampliare la visuale, dando uno sguardo anche a quanto esiste di più bello nel nostro paese a livello di patrimonio culturale.

L'obiettivo dell'opera è quello di creare un percorso che dia garanzie di continuità e che unifichi linguaggio, cultura e proposta socio-politica che non significa fondare un partito, ma dare uno sguardo di cittadinanza in un momento storico in cui la società italiana è degradata, corrotta (da "cum-rompere" cioè rompere insieme e quindi distruggere con gli altri tutto ciò che c'è di buono anche in se stessi e non tanto nel senso moralistico, ma come libertà). Si tratta, insomma, di riscoprire i principi fondamentali del perché bisogna essere contro la corruzione proprio per combatterla meglio. Si allarga lo sguardo per colpire meglio, incuriosendo.

L'idea dell'autore è quella di un rilancio culturale per combattere la corruzione rigenerare cioè un linguaggio di qualità, coinvolgendo tutte le istituzioni ma anche i normali cittadini, che passa attraverso una specifica analisi allo scopo di difendere la democrazia.

Occorre, quindi, un vero e proprio piano di intervento sistematico, continuo e diffuso sull'intera platea degli studenti che mobiliti in primo luogo i soggetti istituzionali di garanzia della legalità (magistrati di ogni ordine e grado, prefetti, questori, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Polizia penitenziaria) oltre che e soprattutto, intellettuali (filosofi, storici, scrittori, giuristi, artisti, giornalisti e anche gli editori), imprenditori, sindacalisti, capaci di portare

all'attenzione dei giovani esperienza e approfondimenti concreti di pratiche che nessun insegnante, da solo, può rappresentare.

L'autore non esita a lanciare la grande battaglia culturale contro la corruzione, in contrapposizione alla rassegnazione generalizzata, ma anche allo stato delle cose. Alberti parla apertamente di "apertura della visuale" sul problema della corruzione, operazione del pensiero che apre ad un respiro molto più ampio, a una sorta di autoanalisi: «Sono contro la corruzione? Contro le mafie? Sì, è ovvio, ma questo non basta. Devo andare più in profondità e chiedermi: perché sono contro la corruzione? Perché è sbagliato corrompere e farsi corrompere?».

La corruzione, intesa come atto, come comportamento umano prima ancora che come reato penale, va intesa come quella cosa che «corrode e corrompe i rapporti umani», disgregando la società e squalificandone i codici, il patto sociale, le relazioni, la trasparenza, la meritocrazia. In Italia la questione non attiene tanto gli indici di corruzione percepita, comunque molto alti e che collocano il nostro Paese al 54esimo posto nel ranking internazionale di Transparency International, quanto più a quella "corruzione molecolare" che inizia laddove si rinuncia ai diritti: «Uno Stato che non tutela i diritti è uno Stato che pone le basi per la corruzione e la burocrazia è una delle concause della corruzione: più questa è complicata e invalicabile e più si ha la tentazione di aggirare le regole».

Il filosofo parla di "elementi culturali drammatici" cui si accede grazie proprio all'allargamento del pensiero rispondendo alla domanda: come e perché combattere la corruzione? Una tragedia nella quale si consuma la sublimazione della stessa: «La corruzione va intesa come elemento complessivo che attiene alla vita generale dell'uomo» che è fatta di bene e male. Ragion per cui allargare la propria visuale sul fenomeno corruttivo con domande profonde su temi elementari e su fatti e fatterelli semplici del nostro quotidiano è l'inizio di una vera e propria rivoluzione del pensiero. La scelta consapevole tra il bene e il male è una possibilità che rappresenta la libertà.

Naturalmente l'azione della magistratura si inquadra bene in tale contesto di lotta alla corruzione, come in un'opera culturale, in grado di farci conoscere pezzi di realtà che senza indagini resterebbero nascosti. Le mafie, ad esempio, ma anche la corruzione: l'azione penale ci fa conoscere meglio la società in cui viviamo. In ragione proprio di questo, il problema si divide in tre macro-fenomeni, che si intersecano tra loro ma che si distinguono per caratteristiche: le mafie,

la corruzione e, in ultimo, le mafie che corrompono utilizzando il potere della corruzione al posto della violenza sanguinaria, conclusasi con la fase stragista dei primi anni Novanta.

Probabilmente non sarà mai possibile sconfiggere in toto il fenomeno della corruzione ma questo non significa che la politica, con fatica, e la società civile, decisamente con più slancio, non debbano fare ogni sforzo possibile per migliorare la vita dei cittadini, come individui e come società: semplificazione legislativa, deburocratizzazione, trasparenza e stato di diritto. In assenza del tema nei programmi dei partiti la prossima legislatura potrebbe partire proprio da qui.

MICHELE IASELLI

L. FERRANTE, A. VANNUCCI, *Anticorruzione pop*, Edizioni Gruppo Abele, 2017, 192 pp.

Questo libro ha l'ambizione di lanciare quella sfida che prevede la realizzazione di un centro di studi e ricerche, di percorsi di formazione permanente, di un portale web. Con lo scopo non solo d'informare i cittadini ma di sollecitarne l'impegno, fornendo loro strumenti chiari e accessibili per monitorare la gestione corretta e trasparente del bene pubblico. Non per sostituirsi alla politica, ma per sostenerla quando è buona politica, per pungolarla quando è pavida e ostaggio di compromessi, per denunciarla quando è corrotta o complice dei corrotti.

Le prime pagine di questo libro non contengono alcuna visione stereotipata della corruzione e neanche una definizione della stessa. La ragione di ciò si trova nel fatto che gli Autori vogliono insieme al lettore capire come disinnescare i fattori e le logiche che alimentano la corruzione, come metterla in crisi, come delegittimarla per prevenirla e per combatterla. Ecco perché, dopo aver riportato il mito dell'Eden da loro rivisitato, introducono tre realtà dell'essere umano, rispetto alle quali nessuno può sentirsi escluso, che riguardano la nostra vita. Saranno definite così per tutto lo sviluppo del libro per arrivare a far comprendere come la corruzione non sia altro che la "corrosione" di queste tre realtà. La prima realtà consiste nel potere delegato: una realtà che da sempre caratterizza la nostra specie, nel suo duplice aspetto di potere delegatoci, ossia che la società ti affida direttamente soprattutto attraverso il lavoro che svolgi o svolgerai e in tutti i ruoli e le mansioni che ricoprirai, e di potere che tu deleghi ad altri, affinché prendano decisioni che incideranno sulla tua vita. È un potere che puoi impiegare bene oppure male. La seconda realtà è data dal patto e la fiducia che lo rende possibile, essi sono il cemento e la sabbia che, impastati insieme hanno permesso di edificare le fondamenta di qualunque comunità umana fino ad oggi. L'ultima realtà è quella dello scambio: l'affidamento di un bene, in cambio della sua custodia. I due Autori procedono poi nell'analisi delle virtù e delle beltà della corruzione. La prima virtù ha a che fare con questa domanda: perché i nostri proto-genitori non sono riusciti a resistere al desiderio di addentare il frutto? Li ha abbagliati il pensiero di un uso abnorme, di un abuso proprio di quel potere loro affidato. Infatti, la definizione di corruzione oggi prevalente a livello internazionale, in una prospettiva ispirata al modello anglosassone e che ben raffigura la prima virtù dell'anticorruzione, è quella che la descrive come un abuso di potere delegato per fini

privati. La seconda viltà riguarda il patto, cioè il tradimento della fiducia e la frattura del patto sociale in quanto ogni atto di malaffare, autorizzando pochi a depredare le risorse che appartengono a tutti, riproduce la genesi di un tradimento del patto di cooperazione che ci lega. La terza viltà è raffigurata dallo scambio occulto: mai dimenticare che, nella sua dimensione essenziale di sistema, la corruzione è per definizione uno scambio occulto, quindi osceno nel senso, per tornare ai latini, di *ob-scenum*, fuori dalle scene.

Gli Autori, però, non dimenticano di elencare anche le beltà dell'anticorruzione civica per spronare il lettore, che ancora fatica a credere che sia possibile sconfiggerla, a pensare che è possibile ridurre ai minimi termini il malaffare pur non riuscendo ad eliminarlo del tutto e per sempre. Esiste, infatti, un modo differente di vivere i dilemmi che la vita ci pone nelle tre realtà, altri cammini che consentono di imboccare la via corretta in quella biforcazione, fondati su una dimensione di bellezza. La prima beltà consiste nella buona gestione del potere delegato: buon uso di potere delegatoci, per quei fini collettivi e quei fini privati comunque orientati al bene comune, nella consapevolezza della corresponsabilità che ci unisce. La seconda beltà consiste nel rifondare un nuovo patto sociale, interrompendo ogni forma di cooperazione con corrotti e corruttori e cominciando a “cor-riparare” quei legami di fiducia sociale che il malaffare ha distrutto e continua a corrodere. Questa beltà viene descritta nel terzo capitolo, nel quale gli Autori citano i padri e le madri dell'azione nonviolenta, Mohandas Gandhi, Rosa Parks e Martin Luther King. Citando questi personaggi, gli Autori vogliono aiutare a comprendere come affrontare nel modo giusto «il bivio del patto sociale», ossia come recidere dalla nostra vita le complicità con il malaffare (evidenti o invisibili che siano). Se quindi corruzione, nella sua definizione legata alla seconda viltà, è *cum-rumpere*, l'anticorruzione civica invece lavora per rifondare un nuovo patto sociale, interrompendo ogni forma di cooperazione con corrotti e corruttori e cominciando a “cor-riparare” quei legami di fiducia sociale che il malaffare ha distrutto e continua a corrodere.

La terza beltà viene spiegata dagli Autori citando Italo Calvino, nel quarto e ultimo capitolo, il quale insegnerà come possiamo difendere ciò che è prezioso, ossia come vigilare quel potere che abbiamo delegato a chi ci rappresenta, e come fare la nostra parte attraverso le comunità monitoranti. Il racconto di questo grande e ancora modernissimo intellettuale italiano

aiuta a capire come si concretizza oggi la terza viltà, ossia come si manifestino le dinamiche degli scambi occulti in un contesto sempre più liquido e disarticolato di relazioni e funzioni sociali.

Un'altra questione molto importante che gli autori tratteranno verso la fine e che chiude sostanzialmente il discorso è come prestare attenzione, quanto impegno dedicare, come fare affinché possano non manifestarsi abusi da parte di coloro ai quali deleghiamo il potere di prendere decisioni anche in nostro nome, scelte che vincolano anche noi. Se è vero che si può presidiare responsabilmente il nostro comportamento per evitare di divenire protagonisti di corruzione, si presenta un passaggio ulteriore: impegnarti per monitorare con altri al fine di impedire gli abusi altrui. L'idea, quindi, di una cittadinanza monitorante ricopre e unisce tre forme particolari di "potere delegato": potere delegato di illuminare; potere delegato di vigilare, potere delegato di partecipare. Queste assumono un senso pieno solamente in una dimensione di condivisione ossia quando si formano gruppi più o meno organizzati che di questi impegni si fanno carico. Così le ultime pagine di questo libro vogliono essere una sorta di bussola della cittadina e del cittadino monitorante, un modello in dieci passi e tre tappe che gli Autori propongono a chiunque voglia provare a concretizzare queste forme di potere che hanno a che fare con il monitoraggio dal basso. Un tentativo che prova a mettere al centro il modo di ragionare del lettore, essendo lui stesso la chiave di volta del monitoraggio civico.

«La corruzione va anzitutto prevenuta – scrivono i due autori – anticipandola prima che si compia, costruendo un apparato pubblico dalle mura di vetro, anzi di cristallo infrangibile, dove tutto sia osservabile e valutabile da tutti, ma con porte blindate per assicurare protezione dai ladri, rendendo il vivere collettivo (e la cosa pubblica) inospitale per i corruttori, inaccettabile ai corrotti, indisponibile alle mafie».

Questo libro non si ferma in superficie ma tenta di scandagliare la corruzione in tutti i suoi aspetti più segreti e intimi pur essendo scritto con un linguaggio semplice ma rigoroso perché è rivolto a tutti e perché nella battaglia contro la corruzione si può vincere soltanto insieme, grazie a un'azione popolare diffusa sul territorio.

LETIZIA SCHIETROMA

R. CANTONE, F. CARINGELLA, *La corruzione spiegata ai ragazzi che hanno a cuore il futuro del loro paese*, Milano, Mondadori, 2018, 194 pp.

Perché parlare ai giovani della corruzione? «Gli uomini del domani sono le vittime principali del fenomeno corruttivo, che li priva di opportunità, speranze, lavoro, occasioni di crescita e affermazione. [...] La corruzione è un “furto di futuro”». Il senso del libro *La corruzione spiegata ai ragazzi che hanno a cuore il futuro del loro Paese* è racchiuso qui, in queste poche, ma profonde parole. Questo volume è il seguito del fortunato *La corruzione spuzza* e anzi, come spiegano gli Autori nel testo, è nato dai numerosi incontri con gli studenti per parlare di corruzione, e ha l'intento di essere usato nelle scuole, nelle associazioni e di aiutare anche i ragazzi a comprendere cosa succede intorno a loro. Il tema corruzione, appunto, cavallo di battaglia dei due Autori, è fondamentale per un paese come il nostro, dove i danni che ne conseguono sono evidenti e gravissimi. Ma non deve essere un tema riservato ai giuristi, agli esperti, agli intellettuali, alla sola società civile. Di corruzione è importante parlare a tutti i livelli, partendo dai cittadini del futuro, dalle scuole appunto, operando una «politica della prevenzione della corruzione sul lungo periodo», ricostituendo così la fiducia dei cittadini. Nel libro si parla della corruzione reale, nelle proprie forme, nelle forme vere, quella corruzione che non si riesce ad inquadrare, che non lascia traccia, che, come la descrivono gli Autori «è il tipico reato che si commette al buio» e che gli adulti (perché sì questo è un reato degli adulti!) «che ne sono a conoscenza, non hanno alcun interesse a farlo emergere, a farlo cioè venire “alla luce”». Il testo, strutturato in forma di domande e risposte, affronta tanti ambiti come la pubblica amministrazione, gli appalti, la gestione del territorio, l'ambiente, il lavoro, la sanità, la cultura, l'università, la giustizia e la politica, ed è proprio dalle domande che si capisce l'onnipresenza della corruzione nel nostro Paese, ormai infiltrata in ogni settore della nostra società. Per arrivare al cuore dei ragazzi, il capitolo chiave è sicuramente quello che riguarda l'Università italiana, il passaggio fondamentale per ogni ragazzo e anche perché «se c'è un termine contrario alla parola “corruzione”, è la parola “cultura”» e qual miglior luogo incarna la cultura se non l'università. Si ripercorre prima, un *excursus* storico dell'Università italiana, vantando i primati dell'Università di Bologna e quella di Napoli, affrontando poi, il ruolo della corruzione nella crisi del sistema universitario, ormai «in affanno, invecchiato e poco internazionalizzato». In questo ambito i due

magistrati raccontano la corruzione in modo inedito: in quanto non si presenta con le classiche “mazzette” come succede per gli appalti, qui, a farla da padrone è «un sistema di favori che consente di “pilotare” alle cattedre universitarie non necessariamente i più bravi ma quelli che sono legati ai baroni universitari», minando così il criterio meritocratico, alla base del sistema scolastico e lavorativo. Vengono ripercorse anche le indagini di Roma, Siena, Messina e l'indagine della Procura fiorentina denominata “Chiamata alle armi”, che ha scoperto un sistema corruttivo che ha coinvolto vari professori universitari.

In ogni capitolo, oltre a presentare ed a spiegare con parole semplici ai ragazzi le grandi indagini riguardanti la corruzione nel nostro Paese come quella di “Mani Pulite” ed il “sistema tangenti”, quella dell'arresto del “mariuolo” Mario Chiesa o ancora quella del carcere minorile Beccaria di Milano, vengono illustrate anche le storie esemplari di modelli edificanti: come quelle legate al territorio di Renata Fonte e di Roberto Mancini o la storia dei coraggiosi Antonio Iavarone ed Anna Lasorella, cervelli in fuga che tutto il mondo ci invidia.

La corruzione per gli Autori dunque, non è soltanto un reato contro la pubblica amministrazione, è molto peggio, è probabilmente un problema culturale, una malattia sociale, un dramma economico, una ferita alla democrazia, a tal proposito riprendono una efficace espressione dell'attuale Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che ha definito la corruzione «un furto di democrazia, quindi come un furto di futuro!».

Nell'ultimo capitolo, viene affrontata la parte più difficile, quelle delle soluzioni e delle proposte, tenendo conto ovviamente, degli obiettivi perseguibili e dei tempi necessari poiché, spiegano gli Autori, «pur non essendo del tutto eliminabile, come gran parte dei reati che affliggono da sempre l'umanità, la corruzione non è nemmeno una malattia inguaribile», e continuano, «la battaglia che dobbiamo combattere è lunga e difficile, ma [...] l'Italia ce la può fare». Ebbene la strada che il legislatore ha imboccato pare quella giusta, sia sul piano della repressione che su quello della prevenzione, la politica sembra, almeno per questa volta, «non essersi messa di traverso», la magistratura sta agendo con determinazione e l'Autorità anticorruzione, seppur con qualche diffidenza, sta iniziando a far capire «che i suoi controlli sulla Pubblica Amministrazione non hanno come obiettivo primario la repressione, ma l'orientamento e la collaborazione», dunque ci sono tutti i presupposti perché i ragazzi che hanno a cuore il

futuro del loro paese rispondano a questa chiamata alla responsabilità dei due autori. Pertanto il libro è ottimista, la speranza c'è, ed è importante che non muoia poiché «un luogo dove non c'è speranza non è un luogo adatto ai giovani».

ENRICO TESSITORE