



LaBoUR & Law Issues
Rights | Identity | Rules | Equality

**Come promuovere la cultura dell'etica e della
legalità per uno sviluppo sostenibile delle
comunità.**

CONCETTINA TITTY SICILIANO

Dottore di ricerca in diritto amministrativo

Direttore Scientifico Istituto Italiano Anticorruzione I.I.A.

vol. 1, no. 2, 2015

ISSN: 2421-2695





Come promuovere la cultura dell'etica e della legalità per uno sviluppo sostenibile delle comunità

CONCETTINA TITTY SICILIANO

Dottore di ricerca in diritto amministrativo
Direttore Scientifico Istituto Italiano Anticorruzione I.I.A.
t.siciliano@istitutoitalianoanticorruzione.it

ABSTRACT

The article develops with a multidisciplinary approach the theme of the policies of contrast, prevention and repression of “corruption”, the latter understood as a factor of socio-anthropological degradation that threatens the well-being of individuals in the communities in which they live, work and interact. According to the context analysis of an attentive monitoring carried out by the European Union, corruption is a “systemic” phenomenon, opposition to which calls for more effective political commitment as it “seriously harms the economy and society as a whole”.

A serious and effective policy of opposition to the corruptive phenomenon identifies itself by at least two dynamic and interacting aspects: for the capacity of vision and interaction of a general, planning and systemic type between different levels, and for the ability of (penetration) action in the context, correction and punishment, according to a short, medium and long-term perspective. The effectiveness and success of a serious (public) action of opposition to corruption, therefore, depends on the willingness to respond to a pervasive phenomenon with appropriateness of investigation, knowledge, method and instruments that allows actions to be planned and arranged and differentiating them over a sufficient time-period,

because of the concrete risk found in the various sectors and levels of Government. That is, instruments are needed that strengthen the capacity of control and of ethical enhancement of the human capital of organisations for the areas of intervention, having an influence on the inherent risk of corruption in each social-political-organisational system.

Prevention through the culture of ethics and legality takes on a crucial role together with the training and orientation of the human capital towards positive values of integrity, of the selection of merit and the guarantee of equal opportunities. Prevention policies that promote the culture and dissemination of ethics, the rule of law and of anti-corruption in relations between private individuals and public authorities, as well as generally in custom and lifestyle, are practical for the objective of a serious opposition to the corruption and dishonesty - and hence the inefficiency - of public institutions.

Keywords: corruption; public ethics; organized crime; legality; prevention, human capital; institutions responsibility; labour policy.

Come promuovere la cultura dell'etica e della legalità per uno sviluppo sostenibile delle comunità.

SOMMARIO: 1. La corruzione nell'analisi di contesto dell'Unione Europea. - 2. Collegamenti tra corruzione e criminalità organizzata di tipo mafioso. - 3. L'anticorruzione in Italia nell'anno dell'Expo 2015. La sfida della sostenibilità attraverso la cultura della legalità, dell'etica pubblica e del diritto alla felicità. Il pensiero universalmente umano dell'ecologia integrale nella Enciclica "Laudato si". - 4. Comunicazione e *marketing* dell'anticorruzione. - 5. L'*enbancement* etico come fattore di benessere e di longevità. - 6. L'importanza nevralgica della prevenzione. Sapere investire sul(la formazione del) capitale.

1. La corruzione nell'analisi di contesto dell'Unione Europea.

Sono trascorsi quasi due anni da quando la Commissione Europea ha illustrato gli esiti di un attento monitoraggio sul dilagare del fenomeno della corruzione negli Stati, qualificandolo come “sistemico” e sollecitando ad un maggiore impegno politico, ad affrontarlo efficacemente in quanto “*danneggia gravemente l'economia e la società nel suo complesso*” (1). D'altronde è noto ormai che la corruzione può definirsi in senso ampio come qualsiasi «abuso di potere ai fini di un profitto privato» (2). Da quel punto di osservazione è emerso che «molti Paesi nel mondo sono afflitti da una corruzione profondamente radicata che ostacola lo sviluppo economico, mina la democrazia e lede la giustizia sociale e lo Stato di diritto. Gli Stati membri dell'UE non sono immuni da questa realtà. Pur variando da un paese all'altro per natura e portata, la corruzione colpisce tutti gli Stati membri e si ripercuote sulla buona *governance*, sulla sana gestione del denaro pubblico e sulla competitività dei

(1) *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles, 3.2.2014 - COM(2014) 38 - Per garantire un contributo dell'UE, nel giugno 2011 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla lotta contro la corruzione nell'UE1, che prevede un nuovo meccanismo, la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, per monitorare e valutare gli sforzi degli Stati membri in tale settore, con l'obiettivo di promuovere un maggiore impegno politico ad affrontare efficacemente il fenomeno della corruzione. La relazione è stata pubblicata nel febbraio del 2014 per la prima volta e successivamente sarà pubblicata ogni due anni.

(2) Secondo le fonti internazionali: convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, nonché gli strumenti giuridici anticorruzione del Consiglio d'Europa, ivi compresa la risoluzione (97)24 sui venti principi guida per la lotta contro la corruzione e le raccomandazioni n. R (2000) 10 sui codici di comportamento dei funzionari pubblici e n. R (2003)4 sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

mercati. In casi estremi, mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei processi democratici» (3).

L'analisi del fenomeno negli Stati membri dell'UE e delle misure adottate per prevenirla e combatterla non ha lasciato spazi a tentennamenti nel testo della relazione, che qualifica come improcrastinabile la necessità di avviare un serio e costruttivo dibattito tra la Commissione, gli Stati membri, il Parlamento europeo e le altre parti interessate, per sostenere le attività anticorruzione. Si è messo in chiaro che se è pur vero che gli Stati membri dell'UE dispongono della maggior parte delle istituzioni e degli strumenti giuridici necessari per prevenire e combattere la corruzione, tuttavia, i risultati ottenuti non sono uniformi e soddisfacenti in tutta l'UE. Dall'esame degli specifici atti di corruzione, nei vari settori, e delle misure di contrasto adottate per prevenire o punire le pratiche di corruzione definite dalla legge è emersa una prima lapidaria riflessione di contesto: le norme anticorruzione, sebbene cospicue, non sempre vengono applicate con determinazione. Si sottolinea, cioè, la deficienza di un approccio incisivo ad un grave problema sistemico: innanzitutto si rileva un problema di effettività della tutela per carenza o in appropriatezza delle norme o per incapacità delle istituzioni pertinenti ad attuare le norme; frequentemente, inoltre, alla proclamazione o manifestazione di intenti o di impegno non sono seguiti risultati concreti per la mancanza di un'effettiva volontà politica di eliminare la corruzione.

Se è vero che esiste una questione (etica) fondamentale che è di rilevanza mondiale oltre che europea a cui deve necessariamente corrispondere la proclamazione di principi e regole superprimarie ineludibili rispetto alla salvaguardia stessa delle relazioni pacifiche di rilevanza per ciascuno Stato, è pur vero che la corruzione è un fenomeno complesso che si nutre di (cattive) prassi, i cui aspetti economici, sociali, politici e culturali si diversificano nel contesto nel quale esso si manifesta.

Se, dunque, dalla declinazione di un sistema valoriale condiviso di rango superprimario deriva l'individuazione di regole elementari e buone prassi che possano consentire ai singoli Stati di affrontare la corruzione con maggiore efficacia, esiste, però, un livello di approfondimento delle politiche di contrasto alla corruzione di competenza esclusiva nazionale,

(3) *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles, 3.2.2014 - COM(2014) 38, cit.

affidato poi, nell'attuazione, a ciascun livello di governo e sistema.

Una politica seria ed efficace di contrasto al fenomeno corruttivo si caratterizzerà dunque per almeno due aspetti dinamici ed interagenti: per la capacità di visione ed interazione di tipo generale, sistemico e programmatica, tra livelli diversi e per la capacità di (penetr)azione nel contesto, correzione e punizione, secondo una prospettiva di breve, medio e lungo periodo.

L'efficacia ed il successo di una seria azione (pubblica) di contrasto della corruzione, dunque, dipendono dalla volontà di replicare ad un fenomeno pervasivo, grave e sistemico con appropriatezza di indagine, di conoscenza, di metodo e di strumenti che consentano di programmare ed organizzare le azioni, diversificandole, in ragione del rischio concreto riscontrato nei diversi settori e livelli di governo, per un tempo sufficiente. La tangibilità dei risultati è direttamente proporzionale alla volontà effettiva di perseguirli, alla caparbia di contrastare il fenomeno corruttivo non solo con politiche di repressione, che per definizione sono postume ed episodiche e cassano i fatti già accaduti con irreversibilità o difficoltà al reintegro delle situazioni pregiudicate. Servono politiche sistemiche di prevenzione che introducano, modulandoli, strumenti intelligenti ed efficaci di contrasto, per prevenire, oltre che punire, le pratiche di corruzione nei diversi settori. Occorre che tali strumenti già ad una prima valutazione di prognosi ex ante - potenziando la capacità di controllo e quella di *enhancement* etico sul capitale umano delle organizzazioni, per aree di intervento - risultino idonei ad incidere sul rischio di corruzione insito in ciascun sistema socio-politico-organizzativo.

2. Collegamenti tra corruzione e criminalità organizzata di tipo mafioso

La ricerca scientifica, inoltre, evidenzia l'esistenza di un intreccio profondo tra l'espansione del fenomeno criminale organizzato di tipo mafioso e la corruzione. Sussiste la necessità, dunque, di comprendere a fondo i rapporti tra la criminalità organizzata e la vita quotidiana dei cittadini, delle istituzioni e delle imprese per fronteggiare il fenomeno ed essere in grado di reagire in maniera tempestiva ed efficace al mutamento delle strutture e alle nuove forme di criminalità. La corruzione è spesso utilizzata come fattore facilitante di altri reati in quei territori in cui la

criminalità organizzata di tipo mafioso rappresenta già di per sé un grave problema. Attraverso i collegamenti al mercato ed alla politica, essa condiziona l'economia e l'esercizio dei poteri e delle funzioni pubbliche, alterando le competizioni elettorali, le regole del gioco nei contratti ed appalti pubblici, pregiudicando i servizi, sottraendo risorse economiche ingenti alla "trasparenza", alla libera concorrenza ed al benessere comune. In taluni contesti la corruzione è lo strumento di infiltrazione dei gruppi della criminalità organizzata nei settori pubblico e privato (4) e di alterazione delle regole del gioco con pregiudizio degli interessi pubblici. Per accedere direttamente o indirettamente al potere i sistemi criminali di tipo mafioso praticano forme di corruzione politica ed attraverso questa di corruzione normativa. Spesso considerata come uno strumento, in questo suo poliedrico ed insidioso manifestarsi, la corruzione costituisce, dunque, una grave minaccia al sistema democratico e delle libertà di ciascun individuo.

Orbene, il sistema normativo italiano non declina il concetto di mafia (che ha rilievo metagiuridico), ma qualifica come di tipo mafiosa quell'associazione per delinquere in cui «coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri» (5). E' stato osservato a tal proposito che «per quanto logicamente differenti, le attività dei soggetti impegnati negli scambi collusivi o corrotti hanno un terreno d'intersezione più o meno esteso, un "mercato comune" nel quale gli stessi amministratori pubblici, i mafiosi e gli imprenditori offrono e domandano contemporaneamente garanzie di salvaguardia e protezione degli accordi» (6).

Le vicende processuali del 2015 attorno a Mafia Capitale sono

(4) *Relazione sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere* (relazione intermedia) dell'Europol del 17 maggio 2013 - (2012/2117(INI))

(5) Art. 416-bis, codice penale - Associazione di tipo mafioso, così come introdotto dalla legge 13 dicembre 1982 n. 646,

(6) A. VANNUCCI, *La "governance" mafiosa della corruzione: dal sistema degli appalti agli scambi politici* - www.unipa.it - Dipartimento di scienze della politica, Università di Pisa.

fortemente esemplificative della capacità evolutiva e pervasiva dei sistemi criminali e mafiosi di utilizzare il “sistema” “corruttivo” per aggredire, distorcere e plasmare poteri e funzioni pubbliche. La Corte di Cassazione, in sede cautelare, ha ritenuta esistente nella città di Roma una associazione per delinquere di stampo mafioso che, in virtù della capacità intimidatoria già collaudata in altri settori criminali “tradizionali”, esercitava, attraverso contiguità politiche ed elettorali e con l’uso di prevaricazioni e di una sistematica attività corruttiva, condizionamenti diffusi nell’assegnazione degli appalti, nel rilascio di concessioni e nel controllo di settori di attività di enti pubblici, determinando in tal modo un sostanziale annullamento della concorrenza (7). La Cassazione Penale ha mantenuto l’impianto accusatorio ed inquadrato l’organizzazione di Carminati, di Buzzi e degli altri come (una nuova forma) mafiosa. La definizione di mafiose di organizzazioni criminali “nuove” ed autoctone che non appartengono a “marchi” riconosciuti come ndrangheta e Cosa nostra, porta altresì con sé l’assunto che “la forza intimidatrice” di un’organizzazione mafiosa può derivare, oltre che dalla violenza, anche dalle “contiguità politiche ed elettorali”, e dal sistematico ricorso al “metodo corruttivo” per determinare un “sostanziale annullamento della concorrenza o di nuove iniziative da parte di chi non aderisca o non sia contiguo al sodalizio”. La forza intimidatrice dalla quale derivano “assoggettamento e omertà”, “può essere diretta a minacciare la vita o l’incolumità personale” o anche “le essenziali condizioni esistenziali, economiche o lavorative” di una comunità. E ferma restando “una riserva di violenza nel patrimonio associativo”, tale forza può essere acquisita da una struttura che “con una sistematica attività corruttiva, esercita condizionamenti diffusi nell’assegnazione di appalti, nel rilascio di concessioni, nel controllo di settori di attività di enti pubblici o di aziende pubbliche”. Ciò dimostra come il controllo criminale e mafioso di fette dell’economia lecita e l’ampiezza di un programma criminoso in progressiva espansione nel settore dell’economia e dei lavori pubblici non comportino necessariamente il ricorso a minacce e armi, se non come *extrema ratio*, ma facciano leva su forme di connivenza e convenienza legate al profitto. Proprio in relazione al settore della pubblica amministrazione, nei casi in esame, la Cassazione ha individuato, inoltre, il verificarsi del salto di

(7) Cass. Pen., sez. VI, 10 aprile 2015 nn. 24535 e 24536.

qualità nelle attività dell'associazione in esame, in quanto avvenuto, per un verso, grazie ai rapporti di amicizia e comune militanza politica intrattenuti dai soggetti coinvolti che avevano assunto importanti responsabilità amministrative e di direzione in enti pubblici (es: ente Eur spa, Consiglio comunale ed nell'Ama), a seguito del mutamento di vertice nell'amministrazione capitolina e grazie all'accordo "economico" intervenuto tra quest'ultima, i soggetti principali (Salvatore Buzzi e Luca Odevaine) e la struttura imprenditoriale da questi ultimi organizzata e gestita. E' emerso inoltre quanto decisivo alla buona riuscita degli affari sia stato il ruolo dell'*insider* al servizio dell'organizzazione criminale, ed operante nell'ambito di un organismo pubblico incardinato nelle strutture del ministero dell'Interno competenti in materia di protezione dei richiedenti asilo. Difatti, l'*insider*, in spregio ai suoi doveri di correttezza, onestà e imparzialità, nel perimetro della concreta sfera di intervento di influenza propria delle sue pubbliche funzioni, ha contribuito ad orientare le determinazioni dei livelli nazionali e locali di governo in senso favorevole al privato che ha evitato, tra l'altro, i vincoli e l'alea a cui sarebbe stato sottoposto in caso di ricorso a gare pubbliche per l'aggiudicazione di quei servizi.

Non sempre l'applicazione delle misure sanzionatorie e di contrasto alla mafia attraverso il sequestro e la confisca dei beni mobili ed immobili consente di sanare il disvalore che ha subito la comunità e di restituire le ricchezze sottratte. Al danno si aggiunge l'ingiuria della debacle lì dove il meccanismo di reimpiego delle risorse e di riutilizzo degli immobili confiscati non riesce a dare risposte coerenti con le aspettative della comunità che ne osserva l'evoluzione (8)

3. L'anticorruzione in Italia nell'anno dell'Expo 2015. La sfida della sostenibilità attraverso la cultura della legalità, dell'etica pubblica e del diritto alla felicità. Il pensiero universalmente umano dell'ecologia integrale nella Enciclica "Laudato si".

L'approccio sistemico allo studio della corruzione è essenziale per consentirne l'efficace contrasto e non può andare disgiunto, dunque, dal contesto socio-politico nel quale si sviluppa. Nell'ultimo lustro le

(8) T. C. SICILIANO, *Introduzione*, in *La confisca dei beni immobili alla criminalità organizzata di tipo mafioso. Il ruolo dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati ed i rapporti con gli Enti territoriali*, a cura di P. IMBALZANO, Iiriti Editore, 2014, p. 4 .

classifiche internazionali sulla legalità hanno attestato la presenza dell'Italia in fondo alle classifiche per il fenomeno corruttivo⁹. Sulla spinta degli impegni istituzionali, internazionali e comunitari, il periodo legislativo in corso è stato contraddistinto per il nostro Paese da interventi normativi significativi che possono riassumersi essenzialmente: nella istituzione della nuova Autorità Nazionale Anticorruzione (decreto legge 90/2014); nella riorganizzazione del sistema di poteri di vigilanza assegnati nell'ambito degli appalti pubblici; nella predisposizione di misure straordinarie per la gestione dei contratti pubblici per la prevenzione della corruzione nell'evento EXPO 2015; nelle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese con il circuito collaborativo avviato con il Ministero dell'Interno e le prefetture; nelle nuove funzioni assegnate all'ANAC in materia di prevenzione e di trasparenza; nelle nuove norme in materia di trasparenza; nella nuova disciplina di repressione delle fattispecie corruttive che ha introdotto, tra l'altro, un inasprimento delle pene nei minimi e massimi edittali (10); nella legge delega per la riforma degli appalti pubblici (11).

(9) A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, EGA, 2012.

(10) L. 27 maggio 2015, n. 69 Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio. (15G00083) (GU n.124 del 30-5-2015) - Entrata in vigore del provvedimento: 14/06/2015 e significativamente: Art. 32-ter. (Incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione); Art. 32-quinquies; Art. 35. (Sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte); modifica agli articoli del codice penale 314. (Peculato), 318. (Corruzione per l'esercizio della funzione), 319. (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter. (Corruzione in atti giudiziari), 319 -quater. (Induzione indebita a dare o promettere utilità), art. 323-bis. (Circostanze attenuanti).

(11) Lo scorso 18 giugno 2015, il Senato ha approvato il disegno di legge n. 1678 recante delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE. L'Assemblea del Senato ha approvato il testo che era stato proposto dall'VIII Commissione (Lavori Pubblici e Comunicazione) che è passato all'esame della Camera dei Deputati. Il disegno di legge approvato è composto da un solo articolo e reca una delega al Governo, che dovrà essere attuata entro il 18 febbraio 2016, per il recepimento di tre direttive che riordinano la normativa europea. E' prevista la redazione di un nuovo codice degli appalti pubblici e delle concessioni e la conseguente abrogazione delle attuali disposizioni.

Lo scorso luglio, in sede di presentazione della relazione annuale 2014, l'ANAC (12) ha tracciato il resoconto sulle azioni poste in campo, individuando i limiti della normativa nazionale anticorruzione, prospettando qualche ipotesi di correzione. Il documento si sofferma altresì sulla necessità che le misure di prevenzione della corruzione assunte nel Piano Triennale per l'Anticorruzione (nelle PA in senso stretto) o come misure di prevenzione aventi la stessa finalità del PTPC, ma adottate ad integrazione delle misure di cui al dlgs. n. 231/2001 (13), debbano essere adottate con un maggior grado di coinvolgimento di soggetti esterni e degli attori interni responsabili e siano al contempo dotate di una maggior effettività e concretezza sul piano delle misure organizzative di prevenzione alla corruzione, della vigilanza e controllo interno.

Considerando la corruzione come un fatto (degenerativo) della vita umana ed avendo contezza della portata sistemica del fenomeno corruttivo, può dirsi che l'efficacia delle politiche (e delle azioni) di contrasto alla corruzione risulta determinata non tanto dal porre un obiettivo antagonista in sé rispetto alla casistica rilevata, quanto piuttosto dalla capacità di governare il sistema di azioni e reazioni. E' di primaria importanza focalizzarsi sulla promozione ed il sostegno di azioni di prevenzione e repressione che ne contrastino l'insorgere ed il proliferare attraverso l'ausilio di strumenti di azione efficaci. D'altronde appartiene al patrimonio conoscitivo comune considerare la "malattia" come una reazione normale ad un ambiente patologico o ad uno stile di vita errato. Secondo un approccio olistico più contemporaneo per debellare una malattia occorre avere cura della dimensione sociale e psicologica dell'uomo ovvero avere attenzione anche alla sua naturale intelligenza e consapevolezza di volerla superare incidendo determinatamente sul percorso di guarigione. Il successo (di una azione) non è un evento che a volte capita: si tratta invece di un risultato cofattoriale prevedibile, generato da un modo di pensare e di agire consapevole. Traslando i concetti da una realtà fisico-fenomenica alla realtà cognitiva, si può sostenere che promuovere una cultura della responsabilità consapevole

(12) Relazione annuale ANAC, Roma, Camera dei deputati 2 luglio 2015

(13) D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300. (GU n.140 del 19-6-2001)

riduce il rischio dell'imponderabile (e dell'insuccesso).

Come per tutte le “patologie” “sistemiche” che si cronicizzano e si diffondono con modalità “pandemiche” la terapia non può essere episodica, né isolata ai casi da punire ed isolare. Avendo chiare le ragioni che hanno segnato l'insuccesso dei sistemi di contrasto precedenti, occorre approfondire le cause che ne generano la persistente diffusione ed i meccanismi di riproduzione e salvezza. Se è pur vero che di corruzione si parla tanto in quanto si è operato molto (nel segno del contrasto), attraverso le forze di polizia e la magistratura, sulle azioni di repressione che hanno scoperchiato un sistema in degrado, in linea generale però si può asserire che il sistema delle prevenzioni ha funzionato poco.

L'approccio multidisciplinare e multitasking allo studio del fenomeno della corruzione ed alla elaborazione delle strategie di contrasto è essenziale e non può prescindere dalla contestualizzazione storico – culturale che aggiunge elementi di riflessione e circostanza l'ambito nel quale le politiche pubbliche agiscono per soddisfare bisogni ed aspettative in ragione delle quali si misura il loro grado di efficacia.

L'analisi di contesto non può dunque prescindere dall'esame del *set* di interessi appetibili e dal livello di cultura e consapevolezza che lo caratterizzano nei soggetti agenti e nella comunità sulla quale ne ricadono gli effetti.

Il firmamento del contesto storico culturale contemporaneo è governato da almeno due stelle comete: innovazione e sostenibilità, che sono la chiave di volta ed al contempo il metodo per assicurare il futuro del pianeta terra ed il benessere dei popoli che lo abitano. Il livello di benessere è strettamente correlato all'impiego razionale e produttivo delle risorse naturali ed economiche scarse sulle quali il dilagare della corruzione incide significativamente, alterando le regole del gioco e della concorrenza nei mercati, depredando i territori e le comunità, generando sprechi e disservizi, aumentando il livello di ingiustizia sociale, sfilacciando le regole della democrazia a detrimento della libertà e dei livelli di sicurezza sociale percepita ed effettiva. L'evidenza scandalistica, nella cronaca giudiziaria, del deficit di reputazione dei governi intaccati dalla corruzione determina una conseguente perdita di competitività a livello internazionale dei mercati e di fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Accade però che, contemporaneamente, mentre il patto sociale

perde tenuta e tremano i governi territoriali per il rischio di default o di scioglimento per mafia, a livello internazionale i popoli della terra sono chiamati a celebrare l'Anno della Luce e l'Expo 2015 come le nuove sfide per la loro stessa sopravvivenza

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha proclamato il 2015 Anno Internazionale della luce e delle tecnologie basate sulla luce. Lo scopo è sensibilizzare sull'essenzialità della luce come fonte di energia e sull'importanza delle tecnologie ottiche, nello sviluppo dell'istruzione, nelle telecomunicazioni, nella salute e nell'agricoltura e di conseguenza promuovere la ricerca in materia di nuove tecnologie (14). La luce gioca un ruolo vitale nella nostra vita quotidiana ed è una disciplina trasversale imperativa della scienza nel 21° secolo; ha rivoluzionato la medicina, ha aperto vie alla comunicazione internazionale tramite Internet, e continua ad avere un ruolo centrale nel collegare aspetti culturali, economici e politici della società globale. La luce, dunque, è simbolo di vita, di civiltà, per alcuni di spiritualità ed al contempo una risorsa concreta, fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico. *L'International Year of Light 2015* è nato per iniziativa di un esteso consorzio di istituzioni scientifiche insieme con l'UNESCO e l'obiettivo di riunire molti *stakeholders* di diverso tipo, comprese associazioni scientifiche, organizzazioni per l'istruzione, organizzazioni no-profit e partner del settore privato, coinvolgendo numerose piattaforme tecnologiche.

La crescente consapevolezza sull'importanza delle scienze della luce e delle sue applicazioni per promuovere lo sviluppo sostenibile interseca quello scelto dall'Expo 2015 (Esposizione Universale Milano 2015, Italia), l'esposizione mondiale in svolgimento a Milano dal 1°

(14) Anno internazionale della Luce e delle tecnologie basate sulla Luce (IYL 2015). Il 20 dicembre 2013 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha proclamato il 2015 Anno internazionale della Luce e delle tecnologie basate sulla Luce. IYL2015 è un'iniziativa globale che mira ad accrescere la conoscenza e la consapevolezza di ciascuno di noi sul modo in cui le tecnologie basate sulla luce promuovono lo sviluppo sostenibile e forniscano soluzioni alle sfide globali ad esempio nei campi dell'energia, dell'istruzione, delle comunicazioni, della salute e dell'agricoltura. Tra gli obiettivi che le Nazioni Unite si propongono di raggiungere con l'iniziativa dell'International Year of Light 2015: • Promuovere le tecnologie della luce per un miglioramento della qualità della vita sia nei paesi sviluppati, che in quelli in via di sviluppo • Ridurre l'inquinamento luminoso e lo spreco di energia • Promuovere la partecipazione delle donne nella scienza con ruoli di responsabilità • Promuovere l'istruzione tra i giovani • Promuovere lo sviluppo sostenibile. I temi ufficiali dell'IYL2015 sono: 1. La Scienza della Luce 2. La Tecnologia della Luce 3. La Luce in Natura 4. La Luce e la Cultura

maggio al 31 ottobre 2015. Expo 2015, supervisionata dall'Ufficio internazionale delle esposizioni ed organizzata da Expo 2015 S.p.A., ha selezionato il tema “Nutrire il pianeta, energia per la vita”, includendo tutto ciò che riguarda l'alimentazione, dall'educazione alimentare alla grave mancanza di cibo che affligge molte zone del mondo, alle tematiche legate agli OGM.

L'attenzione di tutto il mondo è rivolta da mesi, pertanto, verso l'Italia che ospita questo importante evento globale e propone una riflessione sulle grandi tematiche della nutrizione del pianeta e dunque sulla organizzazione efficiente delle risorse, sulla loro equa distribuzione e sulla sostenibilità economica del nuovo sistema di *governance* che ne scaturirà inevitabilmente.

Il 2015 è anche l'anno della sfida per l'innovazione sociale e la sostenibilità territoriale dei nuovi modelli di aggregazione territoriale di area vasta e di città metropolitana (15). E' recente il via libera della Commissione Europea al Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014 – 2020 (PON METRO) che pone alle amministrazioni pubbliche ed a tutti gli *stakeholders* il nodo fondamentale di selezionare azioni di valenza strategica, scegliendo come allocare, tra ipotesi alternative, risorse scarse.

La parola d'ordine che accompagna la sfida delle organizzazioni socio-governative nel nuovo millennio è dunque la “sostenibilità” che è la parabola del loro futuro, il fulcro su cui ruota contemporaneamente un'idea, uno stile di vita, un modo di produrre: per sostenibilità si intende appunto un «equilibrio fra il soddisfacimento delle esigenze presenti senza compromettere la possibilità delle future generazioni di sopperire alle proprie» (16).

Orbene un sistema organizzato complesso è sostenibile in quanto si rinnovi nel patto etico che lo ha generato, in quanto, cioè manifesti la capacità di darsi delle regole giuste e condivise, di intercettare i bisogni,

(15) La città metropolitana è uno degli enti locali territoriali previsti dall'art. 114 della Costituzione italiana. La legge del 7 aprile 2014 n. 56, recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.*, ne disciplina l'istituzione come ente di area vasta. La legge ha previsto nelle regioni a statuto ordinario l'istituzione di 10 città metropolitane, identificando la loro delimitazione territoriale con quella della relativa provincia contestualmente soppressa (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria).

(16) Commissione Ambiente e Sviluppo delle Nazioni Unite, *Rapporto Brundtland*, 1987

di graduare quelli essenziali (in base ad un sistema di valori selettivo ma al contempo solidale ed inclusivo), di soddisfarli contenendo, assorbendo, superando i conflitti, ottimizzando i processi di erogazione degli output (beni e servizi) ed innovando assecondando la spinta evolutiva, garantendo condizioni di pari opportunità nell'accesso al sistema medesimo e per il sostentamento. A modesto avviso di chi scrive non può esserci evoluzione sostenibile senza il rispetto rigoroso di una regola che disciplini lo sviluppo, senza una disciplina che punti ad una verticalizzazione etica degli individui e delle società, al salto di qualità (olistico). Il contesto tanto crudele quanto disarmante non può essere dissuasivo rispetto a questi temi ed all'impegno costante che ciascuno ha il dovere etico di mantenere. Non si può cedere alla tentazione di pensare che vivere "onestamente" sia inutile (17).

Il concetto di sostenibilità è rilevante anche nel contesto della globalizzazione in atto di un mondo in totale trasformazione nel quale è progressivamente diffusa la consapevolezza di dovere gestire diligentemente le risorse naturali ed impiegare efficacemente le risorse umane, per la salvaguardia delle generazioni future, attraverso un maggiore controllo dell'eco sistema. Questa nuova "cultura" della sostenibilità sociale ed ambientale si accompagna a quella di una etica di sostenibilità del *business* aziendale, ovvero del Valore Condiviso, del *Corporate Social Responsibility* e della Sostenibilità d'Impresa che si contestualizza nel livello strategico del *bottom line* del business. Il tema della sostenibilità promuove quindi la creazione di un circolo etico virtuoso che elimina gli sprechi, razionalizza le risorse, riduce i *trade-offs* e valorizza il ritorno dell'investimento per generare nuovo valore economico e sociale.

Sul piano giuridico, la sostenibilità è strettamente correlata alla capacità del sistema di organizzarsi secondo regole certe, trasparenti ed equanime, di generare empatia e partecipazione con tutti gli stakeholders ed alla capacità di questi ultimi di assicurare il bene della vita attraverso il rispetto delle regole. La sostenibilità si appalesa come quella forza vitale, quell'*humus* culturale che genera la percezione della legalità come valore sostanziale e preconditione di sviluppo e benessere.

(17) «la disperazione più grave che possa impadronirsi di una società civile è il dubbio che vivere onestamente sia inutile» (C. ALVARO, *Ultimo Dario*, Bompiani, 1961, p. 8).

Se la legalità, come rispetto dell'ordine esistente, è un valore, l'equazione tra legalità e giustizia, o addirittura, tra legalità ed etica non è altrettanto scontata in quanto si affida all'applicazione del diritto vigente il senso profondo di giustizia ed etica che ciascuno di noi porta in sé come proiezione di un ideale interiore di dignità umana che non sempre trova pragmatica corrispondenza (nel dilemma tra giusnaturalismo e giuspositivismo). Il rispetto della legge vigente costituisce, però, un valore (di sicurezza) sociale che deve essere affermato, coltivato e diffuso come esigenza morale. La non coincidenza tra la giustizia legale (*dike*) e il senso della giustizia (*dikaioσύνη*) che ogni persona reca in sé come sintesi etico-culturale del dover essere ideale, non toglie validità e vigore alla singola norma né esime dall'obbligo giuridico e morale di rispettarla (se non in situazioni limite di radicale, intollerabile e insanabile contrasto tra il sistema vigente e la coscienza) (18).

Nelle democrazie (post)moderne, il punto di equilibrio tra etica e legalità (formale e sostanziale) si complica di un terzo fattore di spinta che è la *felicità* (19) ovvero quella dimensione intima a cui ogni uomo si protende lungo tutto l'arco della sua vita. Nel vivere sociale l'istinto edonistico alla felicità del singolo trova contemperamento nella esigenza di garantire una dimensione di benessere (di felicità) comune che è quello di cui un sistema giuridico costituzionale può farsi carico (sopportandone il relativo costo fiscale), misurandone gli esiti nel livello di benessere sociale complessivo percepito ed identificandolo come costante nel valore utopico condiviso della comunità (20). Affinché il concetto di "felicità" acquisisca una dignità giuridica attraverso una tutela crescente e pesante, occorre che esso si emancipi dalla accezione utilitaristica dell'*homo homini lupus*, per accreditarsi sul piano sociale. In questo percorso di tutele crescenti, appunto, la felicità si approssima al concetto di etica pubblica e di sostenibilità del sistema socio-giuridico che sottende alla vita stessa della comunità del quale il singolo fa parte.

(18) F. S. BORRELLI, *Legalità tra etica, diritto e politica*, www.ristretti.it

(19) Nella Dichiarazione d'indipendenza americana del 4 luglio 1776, i costituenti avevano stabilito che «a tutti gli uomini è riconosciuto il diritto alla vita, alla libertà, e al perseguimento della felicità».

(20) U. ECO, *Il diritto alla felicità*, in *Le Bustine di Minerva*, l'Espresso, febbraio 2014.

Nella Enciclica “Laudato si” di Papa Francesco 21, lo stimolo ad una ecologia “integrale” - che nelle sue diverse dimensioni, integri il posto specifico che l’essere umano occupa in questo mondo e le sue relazioni con la realtà che lo circonda - supera l’approccio cattolico cristiano e si propone come pensiero universalmente umano con valenza laica.

Dall’analisi critica dei dissesti ecologici planetari, della dissipazione delle risorse, degli squilibri eco-sistemici e - sul piano etico-sociale - delle ingiustizie, degli sperperi, della corruzione e della speculazione in campo ecologico, dei «crimini contro la natura», delle omissioni e delle complicità della politica, emerge l’allarme sociale del «deterioramento etico e culturale, che accompagna quello ecologico». Nella seconda parte del documento si polarizza l’attenzione sulla imprescindibilità di una «conversione ecologica», di una «ecologia integrale», di una «spiritualità ecologica» che ispirino programmi e comportamenti: «Non possiamo pensare che i programmi politici o la forza della legge basteranno ad evitare i comportamenti che colpiscono l’ambiente, perché quando è la cultura che si corrompe e non si riconosce più alcuna verità oggettiva o principi universalmente validi, le leggi verranno intese solo come imposizioni arbitrarie e come ostacoli da evitare».

La cultura della prevenzione nel contrasto alla corruzione e quella dell’etica della responsabilità dovrebbe passare dall’esame più approfondito di questi temi.

(21) Laudato si' è la seconda enciclica di papa Francesco, datata il 24 maggio 2015 in occasione della solennità religiosa cristiana della Pentecoste, è stata resa pubblica il 18 giugno successivo. L'argomento principale trattato è il rispetto dell'ambiente, a sostegno del quale la scelta del titolo che evoca il Cantico delle creature di San Francesco di Assisi. Dopo la disamina sulla situazione attuale e sulle cause della crisi ecologica e ambientale, papa Francesco affronta la parte propositiva della sua enciclica, alla luce di un'"ecologia integrale", di un'ecologia cioè che parta dal convincimento che l'uomo è parte integrante della natura e dell'ambiente in cui vive: «Quando parliamo di "ambiente" facciamo riferimento anche a una particolare relazione: quella tra la natura e la società che la abita. Questo ci impedisce di considerare la natura come qualcosa di separato da noi o come una mera cornice della nostra vita. Siamo inclusi in essa, siamo parte di essa e ne siamo compenetrati».[13] Per questo motivo, una ecologia che sia veramente "integrale" deve comprendere «...chiaramente le dimensioni umane e sociali»[14] considerate non separatamente, ma nelle loro interazioni[15]: in tal senso si può parlare di una «ecologia sociale»[16].

4. Comunicazione e *marketing* dell'anticorruzione

L'efficacia delle politiche di contrasto alla corruzione è anche determinata dalla capacità di sistema di comunicare quale siano gli effetti negativi della corruzione, quali ne siano i costi diretti ed indiretti sulla comunità e sul singolo al fine di stimolarne la collaborazione. Una corretta comunicazione ed un "sano" *marketing* delle politiche anticorruzione che faccia leva sul disvalore dei fatti corruttivi e rafforzi la consapevolezza del peso economico che essi determinano sulle componenti sane della società che ne sopportano costi e danni diretti ed indiretti non può non generare una serie di effetti positivi. Sul piano della prevenzione l'effetto dissuasivo è la conseguenza diretta di una maggior trasparenza e partecipazione che aumenta il livello di consapevolezza e di intransigenza attraverso la cultura dell'etica e della legalità nell'agire quotidiano. Sul piano della repressione dei fenomeni corruttivi, la comunicazione efficace sugli effetti negativi della corruzione nel sistema economico e sulla qualità del vivere sociale aumenta il livello di attenzione rispetto a fenomeni e prassi e supporta il denunciante (cittadino, operatore, imprenditore). Senza una corretta ed efficace comunicazione della importanza dell'anticorruzione, la spinta emotiva ed etica che sostiene il *wistleblowing* diventa latente perdendo forza.

5. L'*enhancement* etico come fattore di benessere e di longevità.

L'aspetto etico della felicità è astrattamente connesso a quello della sopravvivenza dell'uomo che vive, opera e sviluppa la propria personalità in sistemi sociali organizzativi complessi. Cosa identifica un soggetto in natura e lo diversifica da un altro? La risposta è articolata nel risultato ma quasi "banale" nell'evidenza fenomenica: il proprio codice (gen)etico.

E' da questa elementare considerazione che vorrei partire per comprendere come il degrado di alcuni sistemi di vita non dipenda dalla seniliscenza degli stessi ma dalla loro deriva rispetto al proprio codice (gen)etico originario.

Come le cellule nel corpo umano, anche per gli uomini che si aggregano in forme e sistemi più o meno complessi, la componente finalistica di tale impulso, del perseguimento di un fine per la salvaguardia un bene comune è fondamentale. La predeterminazione verso il fine ultimo delle attività che si sviluppano nelle realtà

fenomeniche e che risaltano all'osservazione socio-giuridica ha in sé i valori di fondo della sopravvivenza e della tutela del bene della vita e del benessere attraverso l'appartenenza a quel dato sistema socio-giuridico. Il sistema fallisce quando non è più in grado di garantire tali valori primari che l'uomo percepisce come risultati tangibili nella propria realtà fenomenica che misura attraverso lo scandire del tempo di vita.

Viene da domandarsi il perché una impronta finalistica così elevata, attorno alla quale dovrebbe esserci e mantenersi condivisione, non sia da sola sufficiente ad assicurare l'efficacia dei percorsi ed i sistemi organizzati, ad un certo punto della loro vita, derivano in modo significativo rispetto ai fini preposti, degenerando.

L'osservazione ci consegna frequenti insuccessi dei sistemi di programmazione di lungo periodo, specie nelle gestioni pubbliche. Lo studio della cause di insuccesso esula da questo breve studio. Si può convenire sulla circostanza che i sistemi di programmazione, in genere, si applicano alla realtà da organizzare senza una adeguata ponderazione delle variabili di contesto e dei fattori di etero-determinazione che diventano fattori esterni di rischio. Più le organizzazioni sono complesse, capillari e *multilevel*, altresì caratterizzate da un policentrismo decisionale e dunque "complicate" nella rete delle decisioni e nei livelli e negli "spazi" nei quali si distribuiscono, maggiore è il rischio di insuccesso della programmazione delle attività per obiettivi che non è accompagnata da una visione adeguata o viceversa. Il primo fattore di rischio è dato dalla circostanza (ineludibile) che le organizzazioni di lavoro sono innanzitutto "umane" e pertanto incontrano, attraversano, si interfacciano con "fatti della vita umana". I sistemi di organizzazione orientati alla programmazione per obiettivi sono destinati ad un insuccesso di breve e lungo periodo nella misura in cui non considerano adeguatamente tale circostanza o verosia nella misura in cui ponderano tale circostanza alla stregua di qualsiasi altro fattore e non come centrale fattore di rischio in quanto massimamente sfuggevole (rispetto agli elementi non umani) alla prevedibilità, sottovalutandone la priorità dei contenuti e del metodo per perseguirli. Non è banale ricordare che anche lì dove i processi sono meccanizzati industrializzati, digitalizzati, essi dipendono comunque dalla capacità e forza predeterminativa e decisionale umana: il successo dei progetti è determinato dagli uomini che li realizzano, dal loro intelletto, dal loro pensiero positivo e dalla loro

buona coscienza. Ferma la necessità di “spersonalizzare” le attività per funzioni (specie se pubbliche) al fine di garantire imparzialità e trasparenza alle medesime e misurarne i risultati (per una analisi costi benefici, correlata al costo delle risorse destinate ed impiegate ed ai valori che si intendono perseguire), i fattori che maggiormente caratterizzano le variabili della gestione sono i proprio profili soggettivi correlati alla componente endogena delle risorse umane impiegate (attitudini, competenze, etc...) ed a quella esogena degli altri sistemi esterni con i quali, per “caso” o per necessità, si entra in relazione e ci si impatta.

Una organizzazione che si sia costituita per conseguire risultati coerenti con le proprie finalità senza essersi data un codice etico originario e senza misurare e ragguagliare costantemente lo sviluppo e la tenuta delle proprie azioni ed attività nel tempo rispetto al proprio sistema valoriale fondamentale, è una organizzazione che, nella migliore delle ipotesi, sarà destinata al fallimento, all'insuccesso o che, senza una propria integrità, devierà inevitabilmente rispetto alla *mission* originaria. Il successo dei programmi, dei progetti e delle azioni è correlato alla capacità di autodeterminarsi rispetto agli obiettivi posti, salvaguardando la propria integrità (strutturale, organizzativa, funzionale e relazionale) secondo il proprio codice (gen)etico ed il sistema normativo di riferimento (integrità, eticità e legalità). Quando un soggetto agisce mettendosi in relazione incontra delle incognite che sono inevitabilmente determinate dall'altro (variabile di contesto). Orbene la determinazione dei programmi e degli obiettivi (negli enti, nelle imprese, nei soggetti pubblici e privati) non può essere tarata solo ed esclusivamente su fattori economico – finanziari. Nell'approccio sociale ed antropologica occorre che il codice /patto etico di fondo di ciascun soggetto sia salvaguardato costantemente, attraverso la tutela dei valori fondamentali, nella corrispondenza dinamica tra vision, mission ed obiettivi. L'attenzione verso i valori fondamentali che identificano sul piano culturale un sistema organizzativo vanno perorati e promossi, nel corso della sua stessa vita, attraverso azioni concrete e mirate sui soggetti agenti e sugli appartenenti, per mantenere saldo il patto etico-sociale, promuovere una cultura della responsabilità, impedirne fallimenti e tentativi di contaminazione messi in pratica da organizzazioni più forti non *politically correct*. E' di lapalissiale evidenza che i valori fondamentali positivi si identifichino con quelli di legalità ed etica e con ciascuna delle loro

declinazione e pratico sviluppo. E' di altrettanta evidenza che, in tali processi, il fattore umano sia imprescindibile in quanto rappresenta i soggetti determinanti e/o agenti dell'organizzazione medesima ovvero quelli sui quale ne ricadono gli effetti, in quanto portatori dell'interesse fondamentale che è il bene della vita. La funzionalizzazione (rectius: umanizzazione) della programmazione per obiettivi, dei sistemi organizzativi complessi attraverso i quali le comunità ed i mercati (pubblico e privato) si sono organizzati pone al centro del processo e delle attività sociali, di erogazione dei servizi e di produzione dei beni, il sistema uomo come elemento valoriale caratterizzante. La dinamica della Ri-funzionalizzazione delle attività ai principi e valori etici fondamentali dovrebbe costituire, per coerenza, unitamente a quella di progresso ed innovazione, la principale spinta darwinistica. Attraverso questa costante del *training* organizzativo si potrebbe sviluppare il *quomodo* che allena l'organizzazione e le proprie componenti, in ogni sua fase e dimensione, attraverso il senso di appartenenza, a mantenere la dignità della propria etica. Riconoscere l'importanza di investire sul capitale umano attraverso la promozione della cultura dell'Etica e della legalità è un momento fondamentale nella consapevolezza delle politiche di prevenzione della corruzione. E' altresì evidente che i radicamenti e cambiamenti culturali sono le operazioni più complesse e lunghe nel tempo che richiedono pazienza e perseveranza rispetto alle quali le attività di sensibilizzazione o di formazione attenta non sono superflue.

6. L'importanza nevralgica della prevenzione. Sapere investire sul(la formazione del) capitale umano.

Il recupero della legalità è fondamentalmente un problema etico: non si tratta solo di un problema morale individuale, ma soprattutto di un fatto sociale laico che riguarda i contesti in cui le persone vivono insieme. In questi spazi della vita quotidiana non si registrano soltanto dinamiche criminali ed eventi delittuosi aberranti ma forme diffuse di degrado urbano, abusivismo, indisciplina e disprezzo delle regole comportamentali del vivere civile che rendono il tasso di legalità sempre più basso ed alterano la percezione del disvalore della corruzione.

«E' diffusa la percezione che il momento storico che stiamo vivendo sia attraversato da un pesante degrado economico, culturale e civile. Si tratta di una crisi che coinvolge temi radicati nella percezione

dei sentimenti di etica e di legalità che accompagnano nelle riflessioni del vivere quotidiano i singoli cittadini, gli esponenti del mondo politico, i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni e gli operatori delle diverse classi professionali nella lettura di quelle scelte di governo ed amministrazione del Paese, delle Comunità e dei territori che si ripercuotono, inevitabilmente sulla qualità della nostra vita ed altresì predeterminano o condizionano la qualità del nostro futuro. In questo contesto, negli ultimi anni, il dibattito sulle pubbliche amministrazioni si è concentrato sulle esigenze di riforma delle organizzazioni affinché l'esercizio delle funzioni (pubbliche) sia salvaguardato da fenomeni di corruzione, malcostume e mala amministrazione. L'etica, la questione morale e la legalità sono oggi più che mai rimessi in discussione da un sistema di corruzione subdola che corrode la nostra democrazia incrinando il nostro patto sociale» (22).

Che la corruzione sia sistemica significa pure che essa è correlata all'indole dell'uomo ed allo scadimento valoriale della sua identità rispetto al contesto, sicché non può esservi una cura efficace senza un sistema di prevenzione che ne promuova le autodifese attraverso il rafforzamento del sistema valoriale e del senso di appartenenza. L'aver registrato negli ultimi dieci anni più di un centinaio di interventi di aggiustamento, revisione e modifica sulla codificazione in materia di contratti pubblici ed appalti, sebbene su impulso delle direttive del 2004 e del 2014, vuol dire che è fallito il metodo e lo strumento ovvero che il metodo e lo strumento non sono idonei allo scopo. Se l'obiettivo è quello di rincorrere una qualità etica del sistema di realizzazione delle opere pubbliche e dei lavori pubblici e dell'affidamento delle gare per pubblici servizi e forniture è evidente che esso non potrà mai essere soddisfatto da una superfetazione normativa e regolamentare, settoriale e specialistica, che, a causa dell'incertezza nell'applicazione sostanziale e pretorile, innesca meccanismi di elusione normativa. Si è affidato ad un sistema giuridico sofisticato e specialistico l'obiettivo di assicurare la legalità, la libera concorrenza, le pari opportunità e la salvaguardia dell'interesse pubblico messo a rischio dagli stessi agenti delle pubbliche

(22) C. T. SICILIANO, *Legalità, etica pubblica e integrità criteri e limiti della discrezionalità amministrativa - il sistema dei controlli e monitoraggi*, relazione al seminario *Lealtà, Etica ed Efficienza nell'azione della Pubblica Amministrazione*, Park Hotel Uliveto Principessa di Citanova 29 gennaio 2011, disponibile su www.strill.it.

amministrazioni. Più coerentemente, forse, in aderenza agli obiettivi valoriali di fondo si sarebbero dovute promuovere azioni culturali di buona amministrazione trasversali e focalizzate, nella gestione, sul recupero dei valori fondamentali dell'etica pubblica, dell'integrità e della fedeltà del pubblico dipendente. Se la normativa in materia di appalti ha registrato un generale fallimento, in ragione degli effetti distorsivi sul sistema economico che la stessa ha prodotto, tale circostanza è fondamentale dipesa dalla quasi inesistenza di azioni di sensibilizzazione culturale e di formazione culturale che puntassero ad educare i cittadini e le imprese ed a rieducare i funzionari infedeli ai valori della legalità come principale fattore di sviluppo e sostenibilità dello stato democratico. Il livello di corruzione di un Paese non dipende soltanto dalla defaillance della normativa tecnica o dalla sua incapacità di assicurare corrotti e corruttori alla giustizia ma anche dalla capacità di uno Stato di contrastare la virulenza di un male atavico attraverso sistemi culturali di prevenzione sistemica efficace.

Che la corruzione si possa sconfiggere è una utopia in quanto ciò presupporrebbe la (impossibile) lotta all'uomo (che in sé racchiude l'atavica contrapposizione egoistica tra male e bene, tra negatività e positività. E', però, concreto e raggiungibile nel lungo periodo l'obiettivo di un serio contrasto alla corruzione ed al malaffare e dunque all'inefficienza delle pubbliche amministrazioni attraverso politiche di prevenzione che promuovano la cultura e la divulgazione dell'Etica, della Legalità e dell'Anticorruzione nei rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni, nonché in genere come costume e stile di vita, finalizzato ad implementare un tessuto sociale sano e di benessere complessivo.

Tale forte Vision di integrità costituisce un imprescindibile momento di condivisione ed obiettivo di tutela, specie nelle nuove forme di aggregazione territoriale e di metropolizzazione, in quanto accoglie e concilia l'esigenza dei cittadini e dei territori di rinsaldarsi nella fiducia attorno ai livelli di governo con un (nuovo) patto etico condiviso²³ e quella degli operatori per i quali possa profilarsi un mercato aperto e sostenibile, giusto e dinamico.

Per questi obiettivi, si appalesano come indispensabili vie d'azione, la diffusione, l'approfondimento e l'aggiornamento di una

responsabile cultura della legalità e pari opportunità (24), e della responsabilità sociale, tra Cittadini, Imprenditori, Aziende, Associazioni, Portatori di interessi legittimi e diffusi, Rappresentanti ed operatori della Pubblica Amministrazione, Sindacati ovverossia tra tutti gli operatori che a vario titolo popolano il network globale, secondo le regole della partecipazione e della sussidiarietà. Occorre prioritariamente rivolgersi agli Enti, alle Pubbliche Amministrazioni ed agli stakeholders che, per ruolo e funzione, debbono “fare” della legalità insieme alla trasparenza ed alla buona amministrazione nella gestione delle risorse pubbliche, alla partecipazione, al merito ed all’onestà (25), all’integrità ed all’etica, alla solidarietà ed alla cooperazione in rete, i principi fondanti delle proprie attività quotidiane, in quanto fattori di leva di uno sviluppo socio-economico sano e sostenibile. La salvaguardia di tali valori fondamentali richiede un approccio attento attraverso un sistema integrato multidisciplinare di conoscenze e competenze, di costante sensibilizzazione culturale, di formazione dedicata e di specializzazione professionale che promuova, per funzioni, livelli di competenza ed aree, la consapevolezza del vantaggio competitivo dell’applicazione di strumenti di etica e legalità. L’ottimizzazione della compliance organizzativa ed aziendale ed il raggiungimento di livelli di benessere maggiori passano attraverso l’integrità organizzativa e la qualità dei servizi e dei prodotti in sicurezza, in quanto ciò è funzionale a rifondere fiducia verso le Istituzioni ed a restituire al mercato parte della competitività e dell’efficienza sottratta dalla criminalità organizzata e dalla corruzione. La frontiera della sostenibilità del mercato globalizzato si raggiunge con la capacità di innovare implementando sistemi etici ed assicurando la regolarità della competizione attraverso il rispetto delle regole del gioco e delle policies. Sul piano della cd. legalità interna occorre che gli enti si mettano in qualità, implementando strumenti di presidio e contrasto ai rischi di illecito con l’ausilio di modelli organizzativi e gestionali “sani” e perciò stesso “durevoli”. La formazione rappresenta, alla luce degli obiettivi generali di un percorso etico e di legalità aziendale o istituzionale di lungo periodo, lo strumento

(24) C. T. SICILIANO, *Divieto di discriminazione di genere e principi di bilanciamento e ragionevolezza come criteri di buona amministrazione*, in *Diritto Antidiscriminatorio*, a cura di M. S. CIARLETTA, Edizioni Rubettino 2014.

(25) C. T. SICILIANO, *Il merito e l’onestà, tra mito ed ectoplasma! Ultima stazione*, in www.strill.it.

imprescindibile per creare un contesto sfavorevole alla corruzione e all'illegalità e supportare il cambiamento culturale, organizzativo e di processo necessari.

La cultura dell'Etica e della legalità è dunque il principale fattore di crescita e di benessere dell'individuo e merita di essere perseguita (sin dall'età scolare) con azioni costanti di sensibilizzare ed educazione sui temi della subdola pervicacia e diffusione dei fenomeni di malcostume e di illegalità che soffocano l'economia e gravano, dunque, sulla qualità della vita quotidiana di ciascun cittadino, privandolo, nei fatti, delle libertà fondamentali, erodendo risorse consistenti, spreco di ricchezze, pregiudicando il futuro delle giovani generazioni nelle comunità in cui esse vivono, crescono ed operano.

È la (cultura della) prevenzione anche attraverso il potenziamento dei sistemi di controllo interno, il grimaldello per uscire dall'empasse crisi-cronicità-aumento della spesa pubblica in ogni settore della pubblica amministrazione.

La prevenzione attraverso la salvaguardia e la promozione attiva dello "stato di salute" dell'individuo e della collettività presuppone la promozione fondamentale di nuovi e (più sani) stili di vita attraverso la sensibilizzazione culturale e la cittadinanza consapevole che ruota sui pilastri fondanti dell'Etica, della Legalità e della Salute, quest'ultima intesa come stato di benessere complessivo degli individui (26) e preconditione di sicurezza sociale.

(26) C. T. SICILIANO, *Gli enti in rete contro la corruzione attraverso l'integrità e la legalità di impresa: le nuove sfide del sistema pubblico-privato*, www.strill.it; www.istitutoitalianoanticorruzione.it;

Bibliografia

ALVARO C., *Ultimo Dario*, Bompiani, 1961.

BORRELLI F. S., *Legalità tra etica, diritto e politica*, www.ristretti.it.

ECO U., *Il diritto alla felicità*, in *Le Bustine di Minerva*, l'Espresso, febbraio 2014.

IMBALZANO P., *La confisca dei beni immobili alla criminalità organizzata di tipo mafioso. Il ruolo dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati ed i rapporti con gli Enti territoriali*, Iiriti Editore, 2014.

SICILIANO C. T., *Divieto di discriminazione di genere e principi di bilanciamento e ragionevolezza come criteri di buona amministrazione*, in *Diritto Antidiscriminatorio*, a cura di M. S. CIARLETTA, Edizioni Rubettino 2014.

SICILIANO C. T., *Legalità, etica pubblica e integrità criteri e limiti della discrezionalità amministrativa - il sistema dei controlli e monitoraggi*, relazione al seminario *Lealtà, Etica ed Efficienza nell'azione della Pubblica Amministrazione*, Park Hotel Uliveto Principessa di Cittanova 29 gennaio 2011, disponibile su www.strill.it.

SICILIANO C. T., *Il merito e l'onestà, tra mito ed ectoplasma! Ultima stazione*, in www.strill.it.

VANNUCCI A., *Atlante della corruzione*, EGA, 2012.

VANNUCCI A., *La "governance" mafiosa della corruzione: dal sistema degli appalti agli scambi politici* - www.unipa.it.