INTRODUZIONE

Cosa è giusto fare? E cosa no? Come farlo? Come non farlo?

In sintesi sono queste le domande che interpellano – o dovrebbero interpellare – chiunque si cimenti con l'amministrazione della cosa pubblica.

Sia che lo si faccia da politico, sia che lo si faccia da amministratore locale.

Sia che lo si faccia da alto dirigente dello Stato, da magistrato, da funzionario pubblico, da rappresentante delle forze dell'ordine, da impiegato, o da operaio, o da usciere.

Sia che lo si faccia da "semplice" cittadino.

O anche, perché no?, da consulente…

E ancora: la correttezza della condotta pubblica è un tutt'uno con la moralità della vita privata? I parametri della moralità e dell'etica sono universali o contestualizzati? Dipendono dal ruolo o prescindono dallo stesso?

È sufficiente essere "corretti"?

È sufficiente essere "onesti"?

È necessario esserlo – corretti e/o onesti – per rispondere ai parametri dell'etica pubblica?

Nel corso della storia la dimensione antropologica dell'etica pubblica è sostanzialmente mutata. La stessa sensibilità etica da cui si generava il controllo sociale è stata stravolta, in alcuni casi sovvertita.

Eppure se la sensibilità morale è cambiata, se il relativismo etico sembra prendere il sopravvento, se la stessa moralità pubblica appare viaggiare su binari differenti rispetto al passato (anzi sembra tranquillamente muoversi "fuori strada"), tuttavia l'etica pubblica conserva margini più definiti. Il cuore dell'etica pubblica è il perseguimento del pubblico interesse, del bene comune. Valutando gli interessi concorrenti. Facendo un discernimento concreto sugli interessi coinvolti e su come sia possibile – nel dato contesto reale – perseguire il bene comune, o quantomeno il bene concretamente realizzabile.

Come recita il titolo di questo volume, oggetto di queste pagine sarà l'etica pubblica "applicata" al contesto degli enti locali.

Non troverete quindi nel prosieguo lo sviluppo di una riflessione sui temi classici dell'etica pubblica.

Non si parlerà del delitto Moro, né degli accordi di pace.

Non si parlerà di servizi segreti o di trattative Stato-Mafia.

Non si parlerà del nucleare, né del traffico di essere umani.

Di transizione ecologica sì, di politiche sui migranti pure, di servizi alla persona, di abusivismo, di pianificazione ter-

ritoriale, di appalti pubblici e di welfare, di manutenzione ordinaria e di mense scolastiche senz'altro.

Non con esempi specifici ma con un approccio sistemico che, attraverso la legge, sappia spingere a ben operare per migliorare la vita delle proprie comunità.

Invadendo un campo che non è propriamente quello del diritto amministrativo, un faro etico, quindi laicamente inteso, ci viene anche dall'attenzione che negli ultimi anni Papa Francesco ha posto proprio al tema del discernimento.

Quelli che sono stati dei principi guida che ha voluto sottoporre all'attenzione della riflessione generale mostrano una ricaduta pratica anche sul tema che a noi interessa.

In quello che viene considerato il "manifesto programmatico" del suo pontificato (l'esortazione *Evangelii gaudium*) Bergoglio suggerisce di assumere le proprie scelte partendo da alcuni presupposti: la realtà prevale sull'idea, il tempo prevale sullo spazio, l'unità prevale sul conflitto e il tutto è superiore alla parte o alla somma delle parti. Alla base di questa lettura c'è un filosofo italo-tedesco che tanto ha influito sulla sua formazione, Romano Guardini, che non a caso era particolarmente impegnato sui temi di etica sociale.

Ma in che modo questi principi di discernimento si declinano nella sfera della pubblica amministrazione?

La realtà prevale sull'idea. Le scelte si assumono valutando, analizzando, conoscendo in profondità il contesto concreto, la realtà appunto. Bisogna conoscere la norma, sfogliare anche i manuali, ma le scelte vanno assunte calando queste conoscenze nella situazione concreta che ciascuno si trova ad affrontare nel proprio contesto territoriale.

Inoltre significa che la sostanza non si esaurisce nella forma, non basta la seconda anche se – di certo – della stessa non se ne può fare a meno.

Il tempo prevale sullo spazio significa avviare processi amministrativi che immaginano e disegnano il futuro, senza compromettere il presente. Che governano il presente senza compromettere il futuro.

L'unità prevale sul conflitto, sia interno all'Ente (basti pensare ai consigli comunali o alle stesse dinamiche che caratterizzano i rapporti tra i diversi uffici o tra i singoli impiegati), sia nella dimensione sovracomunale. La capacità di guardare oltre il cortile di casa, superando la logica del "*Not in my back yard*" ("Non nel mio cortile") è il cuore di questo principio, anche perché quasi sempre l'incidenza di interventi "impattanti", sia a livello di inquinamento che logistico, non guarda rigidamente i confini cartografici o toponomastici.

Il tutto è superiore alla parte o alla somma delle parti invita a leggere il pubblico interesse in una dimensione più

ampia, assumendo una *governance* che non si limita né al singolo intervento (senza programmazione) né alla singola fase.

«Nessun uomo è un'isola» ricordava Thomas Merton, neanche all'interno della pubblica amministrazione, neanche all'interno di una comunità locale e neanche un singolo intervento o una singola fase hanno senso se non inquadrati all'interno di una visione (o di un procedimento) più ampio.

In fondo è questo il salto di qualità che è richiesto alla pubblica amministrazione locale. L'idea della programmazione, della pianificazione, della *governance* non sono espressioni astratte o adempimenti burocratici introdotti per compiacere qualche "Solone" o per dare sfogo a qualche "Project Manager". Sono il cuore dell'azione amministrativa, in grado di declinare al contempo il principio del risultato con la trasparenza, il principio della fiducia con quelli di efficienza, efficacia ed economicità.

Il successore di Papa Francesco, Leone XIV, ha spiegato come la stessa scelta del nome è stata un esplicito richiamo a Leone XIII, il Papa della *Rerum novarum* che a fine '800 ha dato inizio a una visione organica della Dottrina sociale della Chiesa, «per rispondere a un'altra rivoluzione industriale e agli sviluppi dell'intelligenza artificiale, che comportano nuove sfide per la difesa della dignità umana, della giustizia e del lavoro».

Cosa c'entra tutto questo con l'Etica Pubblica? Lo vedremo fra un attimo. Non prima però di aver affrontato – seppur brevemente – delle considerazioni di carattere filosofico…

Checché ne dica qualcuno, l'etica pubblica non si esaurisce nelle formule usate dalla Costituzione: il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, enunciato all'art. 97, e il servizio esclusivo della Nazione, enunciato all'art. 98.

Per definire un comportamento eticamente corretto non è sufficiente ragionare di normativa applicabile, non basta adempiere alle disposizioni sulla trasparenza o alle indicazioni del codice etico e di comportamento.

Tutto è connesso, un'altra frase "rubata" a Papa Francesco, questa volta dall'enciclica *Laudato si'*.

Ragionando di etica pubblica non può prevalere la forma sulla sostanza, non si può perdere di vista cioè quello che è il principio cardine dell'azione amministrativa, quel "principio del risultato" che di fatto ha "codificato" i principi di efficienza, efficacia ed economicità di bassaniniana memoria.

A parere di chi scrive l'Etica pubblica individua, interpreta e descrive in maniera più ampia il modo corretto di comportarsi nell'esercizio di una funzione pubblica. È fatta di scelte, di modi di fare, di obiettivi da perseguire. Non è "lontana parente" dell'etica come scienza filosofica. È intrisa di un modo di pensare sé stessi (nella doppia dimensione di

funzionari pubblici e di liberi cittadini), di pensare la pubblica amministrazione e la comunità di appartenenza e di pensare sé stessi in rapporto alla pubblica amministrazione e alla comunità di appartenenza.

Bisogna infatti rifuggire dal rischio del formalismo esplicitato nel *mantra*: «rispetto la norma, accada quel che accada».

L'etica pubblica è strettamente connessa alla dimensione filosofica che deve animare il comportamento che si assume nell'esercizio di una funzione pubblica.

Troppo spesso, quando si vuole tagliare corto sui tempi del necessario e salutare confronto democratico si usa l'infelice espressione "non facciamo filosofia". Come se ragionare, riflettere, cercare il confronto e l'analisi del contesto sia tempo sprecato, sia un'offesa all'efficientismo.

L'etica pubblica ci invita a recuperare il tempo e lo spazio della filosofia, a riappropriarsi della filosofia del bene comune.

L'etica è filosofia, impone l'arte di riflettere, di pensare, di sentire il bene comune. Ma è filosofia pratica, si traduce in comportamenti concreti.

Ma l'etica non si limita all'ambito del lecito e del non lecito, delle condotte giuridicamente permesse o proibite; osa di più, coinvolge la sfera delle azioni buone o cattive.

Proprio su ciò che è buono e ciò che è cattivo, su ciò che è giusto e ciò che è sbagliato è chiamata ad interrogar-

si l'etica pubblica. Come insegnavano già Socrate e Platone l'etica non può smarcarsi da un valore universale di giustizia, l'universale etico, che costituisce il parametro con cui si regolano e giudicano le azioni. È a questi principi "ideali" che i comportamenti umani devono tendere.

Naturalmente la cultura dell'etica pubblica non ha radici soltanto nella tradizione occidentale, tutt'altro.

Basti pensare al concetto giapponese di *omoiyari*, che significa "considerazione per gli altri" e che è alla base della cooperazione e dell'armonia sociale. Il più noto esempio è quello di un'abitudine curiosa che c'è nel Paese nipponico: chi si reca in auto a lavoro, e arriva prima nel parcheggio, tende a lasciare i posti più vicini alla sede liberi, parcheggiando più lontano. Questo permette a chi arriva in ritardo di trovare posto più facilmente e di ridurre la distanza da percorrere.

Un esempio concreto della mentalità giapponese fondata sulla cooperazione e sull'armonia sociale.

Basti pensare a quanta distanza c'è con le ragioni che nei nostri supermercati impongono di inserire una moneta da un euro per prendere il carrello della spesa. Perché proprio un euro e non due euro o venti centesimi? Secondo alcuni studi un euro è la "soglia del senso civico" che caratterizza noi occidentali; per meno di un euro la maggior parte dei clienti

del supermercato non si scomoderebbe a riportare indietro e mettere a posto il carrello dopo aver fatto la spesa…

Eppure coltivare le virtù è la chiave per la felicità, intesa come lo stare bene con sé stessi e con gli altri, nel sentirsi realizzati in ciò che si è e si fa. Lo diceva anche Aristotele.

Come si vede, volenti o nolenti, ci troviamo a fare filosofia…

Come pure è innegabile che la dimensione comunitaria dell'etica abbia subìto il forte influsso del cristianesimo, radicandola nella concezione evangelica dell'uguaglianza tra tutti gli uomini e le donne. Si sottovaluta troppo spesso l'incidenza culturale che ha avuto il cristianesimo per la costruzione delle consapevolezze civili di cui si vuole appropriare la cultura laicista. Si farebbe un torto all'uomo e alla storia laddove non si riconoscesse all'etica cristiana la spinta a scoprire e riconoscere una piena dignità di ogni persona, quella dignità che è alla base della concezione universale dei diritti dell'uomo.

Poi sono venuti l'Umanesimo, il Rinascimento, l'Illuminismo, tracciando e dettagliando la stessa dimensione etica su cui si fonda la comunità.

Il comportamento del singolo va vissuto in stretta connessione con il bene pubblico, della collettività. È un bene universale, un imperativo categorico per dirla con Immanuel

Kant: fare il bene perché è bene. Dopo di lui Friedrich Hegel immaginerà il superamento della moralità individuale nell'eticità (*Sittlichkeit*) che lo Stato incarna e alla quale il soggetto deve sottostare se vuole elevarsi oltre la propria individualità. Con rischi e pericoli di deviazioni, di strumentalizzazioni, di ideologie schiavizzanti che hanno portato a una banalizzazione stessa del male commesso a servizio di una causa ritenuta superiore (Hannah Arendt). È così che dopo i disastri dei totalitarismi, sul finire del '900 la riflessione filosofica sull'etica pubblica si è sviluppata, con diverse accentuazioni, attorno ai concetti di Giustizia, Libertà e Bene comune.

È in questo processo che si è passati da una visione legalistica a una sostanzialistica, con delle doverose avvertenze. La politica del fare non può essere intesa a dispetto delle regole. L'efficientismo non è una traduzione dell'efficienza ma una sua brutta copia che traveste l'abuso d'ufficio con una giustificazione "etica".

Andiamoci piano! L'etica pubblica impone che alle decisioni prese nel nome della collettività si arrivi nel rispetto delle parti che la compongono.

Ecco allora che l'etica pubblica ci indica che le Istituzioni, nei rapporti fra loro e con i cittadini, devono operare tenendo conto dell'interesse altrui e avendo di mira il primato dell'interesse pubblico su quello particolare, in un contesto

caratterizzato dall'uguaglianza, dal rispetto incondizionato della dignità della persona, dall'osservanza delle leggi e delle virtù civili.

Il comportamento corretto di chi opera all'interno della pubblica amministrazione deve coinvolgere tanto il rapporto che si ha con l'Amministrazione di appartenenza quanto quello che si ha nei confronti del pubblico, cioè della collettività, ragione di senso dell'agire pubblico.

L'etica pubblica pertanto non si esaurisce nell'osservanza dei Codici di comportamento. E non è mai limitata a un solo ambito.

L'eticità dei comportamenti si dispiega sia da parte dell'Ente, (e tanto nei confronti dei propri dipendenti quanto nei confronti dei cittadini), sia da parte del singolo dipendente pubblico nei confronti dell'Ente, dei colleghi, e dei cittadini.

L'ente ha il compito di garantire al dipendente condizioni ottimali di lavoro. Non minime, non sufficienti, non adeguate, ma ottimali. Sia in termini di spazi, di infrastrutture, di tempi di lavoro, di qualità della vita (sia in servizio che al di fuori dell'orario di lavoro).

Ma l'Ente ha come propria ragione di senso quella di comportarsi in maniera eticamente corretta nei confronti dei cittadini. Lo fa con le scelte amministrative ma anche con l'organizzazione dei propri uffici e servizi.

Ecco che allora l'efficienza della pubblica amministrazione non è soltanto una condizione amministrativa o politica ma anche etica.

Il cittadino deve poter contare su una pubblica amministrazione efficiente e trasparente, ma non solo. Anche *friendly*, amichevole. Che sappia rendere agevole l'interfacciarsi con essa.

Ma non basta questo a completare il quadro.

L'etica pubblica deve essere anche vissuta da parte del cittadino, nei confronti dell'Ente, nei confronti del dipendente pubblico, nei confronti degli altri cittadini; come pure da parte delle imprese, anche qui nei confronti dell'Ente, nei confronti del dipendente pubblico e nei confronti dei cittadini su cui ricadono le stesse scelte imprenditoriali.

Nel concreto il cittadino non deve fare il furbo o cercare scappatoie o corsie preferenziali. Non deve approcciarsi alla pubblica amministrazione come una "vacca da mungere" secondo quella logica parassitaria per cui i costi sono a carico del pubblico e i benefici sono a carico del privato.

È la logica di chi vuole servizi efficienti ma cerca di eludere il pagare le tasse, di chi è pronto a saltare la fila o a chiedere un trattamento di favore, magari in cambio di un caffè o di un voto alle prossime elezioni…

Chiariamo. Ben venga il caffè purché sia un normale gesto di cordialità e di cortesia. Cordialità e cortesia che non deve

mai mancare né da parte del dipendente pubblico nei confronti del cittadino né da parte del cittadino nei confronti del dipendente pubblico. Le frustrazioni personali e i disagi organizzativi che alle volte coinvolgono l'apparato burocratico non devono incidere sulle dinamiche relazionali, su chi, banalmente, ha soltanto la colpa di essere il soggetto più esposto, magari perché impiegato nei servizi di *front-office*.

L'etica pubblica è anche il motivo per cui ciascuno, da cittadino, è chiamato a fare la propria parte.

Integrando l'elenco delle beatitudini evangeliche, qualche anno fa l'allora arcivescovo di Napoli Crescenzio Sepe, nel pieno dell'emergenza rifiuti (ormai superata), aggiunse una condotta "etica" assolutamente contestuale: "beati quelli che fanno la raccolta differenziata"…

Stessa logica è quella che coinvolge le imprese.

Se, banalmente, attivare un efficiente SUAP è una scelta "etica" dal lato della P.A., parimenti l'impresa è chiamata a interloquire con la P.A. sentendosi parte di un contesto, *partner* del perseguimento del pubblico interesse secondo le prerogative proprie dell'intervento economico privato.

A dirlo, del resto, è la stessa Costituzione che all'art. 41 precisa che «[1] L'iniziativa economica privata è libera. [2] Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla

libertà, alla dignità umana. [3] La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Nel rapporto tra pubblico e privato occorrerebbe forse ripartire semplicemente da qui.

Questo breve abbecedario vuole essere quindi un piccolo prontuario per cogliere le connessioni che legano alcune parole-chiave che ispirano l'azione amministrativa e la stessa etica pubblica. Lo si farà con rimandi continui ai diversi lemmi scelti; non esaustivi, certo, ma probabilmente utili ad offrire un punto di vista innovativo sulle sfide a cui si è chiamati.