

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.