

## ASPETTI DELL'ETICA PUBBLICA

### PREMESSA

Finora nelle discipline etiche e giuridiche si è trattato della moralità pubblica come di un complesso di principi etici attinenti alla vita di relazione specificamente sotto l'aspetto della sessualità<sup>1</sup>. In altro senso, si è parlato genericamente di moralità pubblica anche con riferimento al comportamento dei pubblici funzionari, in quanto improntato a regole di onestà, correttezza, fedeltà. Ma manca una trattazione dell'etica pubblica con riferimento all'azione dello Stato e degli altri poteri pubblici. Perciò, nel presente articolo l'etica pubblica verrà trattata da questa visuale<sup>2</sup>.

La opportunità di una indagine in tal senso si giustifica anche per la rilevanza che nel presente assetto politico-istituzionale ha assunto la c.d. «questione morale». Con questa espressione si intende, oggi, il problema della correttezza dei rapporti tra potere politico e istituzioni pubbliche, in modo che i pubblici poteri, gli uffici pubblici non siano usati per fini di parte, ad opera di parti, di gruppi, o di singoli. In senso più generale, la questione morale indica l'esigenza, sentita sia a livello di opinione pubblica sia a livello istituzionale, che l'azione dei pubblici poteri

<sup>1</sup> *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, vol. XXVII, voce moralità pubblica, pp. 39 ss.

<sup>2</sup> Questo è un modo di vedere l'etica pubblica, la quale invero abbraccia tutte le relazioni pubbliche e tutti gli atti dei soggetti, sia pubblici che privati, che hanno ripercussione nella sfera sociale e quindi rientrano a buon diritto nell'ordine pubblico.

e dei soggetti politici si conformi a regole di moralità (onestà, imparzialità, ecc.).

Sarebbe interessante scoprire le ragioni del ritardo della individuazione dell'etica pubblica riferita all'azione dei soggetti pubblici. Sembra qui di poterne indicare due. La prima è che l'esigenza avvertita dalla collettività che l'azione pubblica si conformi a determinati criteri si è sviluppata solo recentemente attraverso la realizzazione della democrazia politica, per cui il popolo è chiamato a portare il suo controllo sull'operato dei pubblici poteri e sull'azione dei soggetti politici. La seconda ragione sta nel fatto che lo Stato liberale, nella sua attuazione di Stato di diritto, aveva espresso sul piano del diritto pubblico una precisa dottrina ed una conseguente legislazione, volte ad assicurare la legittimità degli atti amministrativi. Per tale via l'operato dei pubblici funzionari e degli organi dell'amministrazione statale veniva sottoposto ad un rigido controllo di legalità, e ciò poteva soddisfare l'esigenza di moralità della vita pubblica. Ma — ed è questo il punto decisivo per comprendere perché oggi una simile impostazione non è più sufficiente ed è entrata con impeto la questione morale —, da un lato le regole di legalità e di buona amministrazione erano poste nell'interesse dello Stato, cioè per tutelare il buon funzionamento e il prestigio della pubblica amministrazione affinché essa adempisse ai fini dello Stato stesso; dall'altro lato, lo Stato contemporaneo, rispetto a quello dell' '800, ha enormemente esteso i suoi compiti sociali, dirigendo e gestendo direttamente servizi pubblici e servizi sociali per soddisfare interessi collettivi<sup>3</sup>, ed è proprio nello svolgimento dei suddetti compiti che si richiede l'osservanza di criteri di giustizia, bene comune, solidarietà.

#### CONCETTO DI ETICA PUBBLICA

Per etica pubblica viene generalmente intesa dagli studiosi quella parte della filosofia pubblica che concerne il controllo

<sup>3</sup> Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna 1986, pp. 69 ss.

etico delle scelte pubbliche alla luce di una visione generale della politica <sup>4</sup>.

In effetti, nella cultura politica odierna, si vanno delineando diversi modi di concepire l'etica pubblica. C'è una concezione dell'etica pubblica basata sull'individualismo, che vuol dire riconoscere agli individui e alle aggregazioni di diversa natura da essi formate la possibilità di determinare le scelte pubbliche, allo scopo di soddisfare le preferenze dei singoli e dei gruppi. L'esito positivo della moralità pubblica vien fatto consistere, secondo questa concezione, nell'assicurare la migliore soddisfazione delle suddette preferenze e, quindi, nell'indirizzare i servizi pubblici e sociali a tale scopo <sup>5</sup>.

Una seconda concezione dell'etica pubblica basa la correttezza dell'azione pubblica sul suo conformarsi alle decisioni politiche democraticamente prese. La moralità pubblica consisterebbe nella correttezza delle decisioni politiche, e nel conformare le scelte pubbliche alle decisioni medesime <sup>6</sup>.

Una terza concezione dell'etica pubblica si può ricollegare al pensiero cristiano. Essa fonda l'etica pubblica sul rispetto della dignità della persona — considerata non solo nella sua dimensione individuale, ma anche in quella comunitaria —, e sui diritti e doveri che ne scaturiscono all'interno dei rapporti di convivenza.

Gli uomini sono destinati non a vivere individualisticamente, ma a formare l'unione sociale. In quanto formanti l'unione sociale, essi si realizzano all'interno della comunità. Da ciò risulta evidente che il perfezionamento della persona umana e lo sviluppo della stessa società sono tra loro interdipendenti. Pertanto, i doveri della giustizia e dell'amore verso l'uomo vengono assolti anche nella misura in cui si migliorano le condizioni di esistenza della società.

<sup>4</sup> Maffettone, *L'etica pubblica del riformismo*, in «Mondoperaio», marzo 1987, pp. 30 ss.

<sup>5</sup> Martelli, *Per un'etica pubblica fondata sull'individualismo*, in «Mondoperaio», marzo 1987, pp. 128 ss.

<sup>6</sup> Atti del Convegno Nazionale del PCI su *Politica e questione morale*, Torino, marzo 1987.

Da questa concezione dell'uomo si ricavano i principi dell'etica sociale, che sono pure a fondamento dell'etica pubblica. Questi principi sono a favore sia della persona umana, sia del corpo sociale.

Alla luce di questa concezione è evidente come sia insufficiente assumere a fondamento dell'etica pubblica l'individualismo etico, che prescinde dagli obblighi verso la persona e verso la società. L'individualismo etico conduce inevitabilmente all'agnosticismo etico da parte dello Stato, al quale si chiede non solo di assicurare libertà di scelta all'individuo nel campo morale, ma anche di prestare servizi per soddisfare le preferenze del singolo. È evidente che viene meno in tal modo la possibilità di un'etica pubblica fondata sui diritti e sui doveri scaturenti in modo oggettivo dalla dignità della persona umana, e tutto si riduce alla illusoria possibilità di attuazione dei singoli soggettivismi.

Più ricco di interesse è il confronto con la visione politica dell'etica pubblica. Questa concezione dichiara, in linea di principio, di ancorare il fondamento dei precetti etico-sociali non nell'etica, ma nei principi sanciti nella Costituzione (doveri di solidarietà; promozione della persona umana, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità; tutela delle categorie più deboli e bisognose; promozione dell'uguaglianza formale e sostanziale di tutti i cittadini). Tuttavia, è innegabile che i suddetti principi hanno natura oggettiva. Essi, quindi, si pongono prima della discrezionalità politica, la quale non può non osservarli nel suo esplicarsi.

#### OGGETTO DELL'ETICA PUBBLICA

Come si è detto prima, caratteristica dello Stato contemporaneo è l'aver esteso i suoi compiti sociali in materia di sanità, istruzione, previdenza, assistenza, opere pubbliche, ecc., dirigendo e gestendo servizi pubblici e sociali per la soddisfazione di bisogni comuni (c.d. «Stato sociale»). Ciò comporta la gestione da parte dello Stato e degli altri Enti pubblici di enormi mezzi finanziari. Si comprende, quindi, perché la questione della morali-

tà pubblica è venuta così in evidenza nel suddetto campo concernente l'uso del pubblico denaro; le scelte di spesa pubblica; l'uso dei poteri discrezionali di cui le amministrazioni pubbliche godono per regolare l'attività dei privati mediante concessioni, autorizzazioni, licenze, ecc.; la predisposizione e la prestazione di servizi pubblici e sociali. È, evidentemente, in questi campi che si avverte più immediatamente ciò che contrasta con le esigenze di moralità pubblica, e quindi si pone con urgenza la questione della moralità della condotta dei pubblici poteri.

Ma sarebbe riduttivo e fuorviante ritenere che tutta l'etica pubblica si esaurisca in questo aspetto della moralità pubblica. Ed è, purtroppo, la tendenza oggi in atto, che si ravvisa in quelle concezioni dell'etica pubblica che si fondano sull'individualismo etico o su una visione meramente politica dell'etica pubblica: limitare questa ai compiti sociali e respingere in una posizione agnostica l'atteggiamento dello Stato di fronte ai gravi problemi concernenti i valori etici nella vita della società. Invece, sono tratti fondamentali dell'etica pubblica la difesa della moralità nelle relazioni di ordine sessuale, la difesa della coniugalità e della famiglia, la difesa della integrità della persona e del patrimonio genetico umano. Tutti i suddetti aspetti, infatti, attengono direttamente all'uomo e sono costitutivi della società; rientrano, quindi, nell'ordinamento della società civile, e richiamano perciò un preciso atteggiamento dei pubblici poteri.

Nessun dubbio, poi, che la questione dell'eticità dell'atteggiamento dei poteri pubblici si pone con drammatica evidenza dinanzi alla richiesta di gestione diretta da parte dell'Ente pubblico di prestazioni e di servizi che sono in flagrante contrasto con la difesa della vita umana. Tuttavia, i due aspetti dell'etica pubblica sopra delineati solo formalmente possono essere tenuti distinti. In effetti, la difesa della vita, della famiglia, della moralità sessuale, è sicuramente attuabile nella concretezza storico-sociale solo se contemporaneamente si attuano la giustizia sociale, il bene comune, la solidarietà.

Chiarito ciò, ci si riserva in un successivo articolo l'approfondimento del secondo aspetto dell'etica pubblica, sopra esposto. Nel presente articolo si cerca di dire qualcosa circa i principi

etico-sociali a cui dovrebbero ispirarsi i soggetti pubblici nell'adempimento dei compiti sociali.

#### I PRINCIPI ETICO-SOCIALI DELL'AZIONE PUBBLICA

L'esigenza che l'attività delle amministrazioni pubbliche si conformi a principi di giustizia, onestà, solidarietà, fa capire come sia insufficiente il vecchio modo di intendere la legalità dell'attività della Pubblica Amministrazione, e quale sia in questo campo il nuovo ambito dell'etica pubblica. Oggi non basta più assicurare la legalità degli atti della pubblica amministrazione; ma è sentita a livello di coscienza collettiva l'esigenza che sia assicurata la giustizia intrinseca di tali atti. Occorre, in altri termini, che essi rispondano *effettivamente* a fini di giustizia, bene comune, solidarietà, e, in quanto tali, siano soggetti al giudizio della collettività.

L'esigenza di moralità dell'attività pubblica impone, innanzitutto, che detta attività abbia come causa e come fine la persona umana, il bene della società, la crescita armonica di tutto il corpo sociale (*principio di integrità*). Pertanto l'azione dei pubblici poteri deve mirare ad un'energica tutela del bene generale (per es., la tutela della salute, la protezione dell'ambiente naturale). Deve procurare che in tutto lo svolgimento delle attività sociali, economiche, culturali siano rispettati e garantiti i diritti inviolabili della persona umana. Inoltre, deve curare l'apprestamento di idonei servizi sociali (scolastici, sanitari, assistenziali, ecc.); deve tendere a razionalizzare il trasporto pubblico e privato.

La corruzione, che fa sì che l'attività delle amministrazioni pubbliche sia distorta a favore di interessi particolari in contrasto con il bene della società, deve essere decisamente impedita per le sue nefaste conseguenze sulla moralità della vita pubblica e privata e sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Occorre, poi, che nell'indirizzare la spesa pubblica si segua un criterio di priorità in base ai bisogni della comunità, dei singoli, di gruppi sociali (*principio di solidarietà*)<sup>7</sup>. Infatti, nel-

<sup>7</sup> Cf. Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, n. 32.

l'odierna società lo Stato e gli altri Enti pubblici amministrano i loro servizi a favore della collettività attraverso la spesa pubblica; è enorme la massa di denaro amministrato dallo Stato e dagli altri enti per il perseguimento di fini sociali. È chiaro che il controllo etico deve spingersi a verificare l'uso che si fa di questo denaro. È evidente, pertanto, che la morale pubblica non si ferma al limite in cui il pubblico denaro venga sottratto o distratto per profitti privati (dando luogo alla figura classica del reato di peculato), ma deve spingersi a verificare se nella scelta degli obiettivi della spesa pubblica sia data precedenza ai bisogni primari della collettività, di singoli gruppi o individui. È qui che la moralità pubblica assume la sua piena pregnanza e fa calare nell'azione dello Stato e degli altri enti pubblici i principi della giustizia, le esigenze dell'opzione preferenziale per i poveri e gli ultimi.

Bisogna pure arrivare ad una nuova ed aggiornata comprensione del *principio di sussidiarietà*<sup>8</sup>, altro cardine dell'etica sociale. Esso è stato finora inteso nel senso che l'azione dello Stato deve rispettare il diritto nativo delle formazioni sociali naturali (famiglia, associazioni, comunità locali, ecc.): lo Stato non deve sostituirsi a dette formazioni sociali, ma deve aiutarle. Ebbene, la minaccia a queste comunità naturali può oggi provenire da potenti forze, economiche o di altro tipo (per es., i mass-media): lo Stato dovrebbe intervenire per proteggerle da qualunque tentativo di espropriarle della loro autonomia e dei loro valori originali.

Altra applicazione importantissima del suddetto *principio di sussidiarietà* è riconoscere più spazio e funzione partecipativa e rappresentativa alle nuove associazioni di volontariato sociale, che sono sorte in difesa degli interessi diffusi, delle categorie sociali più deboli ed emarginate, nonché di altri bisogni di diversa natura (spirituale, culturale, ambientale, ecc.). Attraverso questo riconoscimento, che deve concretizzarsi sul piano giuridico e su quello istituzionale, si può frenare l'eccessiva espansione del potere totalizzante dello Stato e dei partiti sulla società civile,

<sup>8</sup> Cf. *ibid.*, n. 25.

da tutti lamentata, e consentire la libera e concreta espressione della società civile stessa.

Ulteriore principio dell'etica pubblica è quello di *imparzialità* nella condotta dei pubblici poteri. Oggi l'osservanza di tale principio è divenuta di scottante attualità ed urgenza a causa dell'influenza dei partiti sulle decisioni degli organi pubblici. Inammissibile, alla luce del suddetto principio, è la «lottizzazione» delle cariche pubbliche, che nelle sue derivazioni porta ad ingiuste discriminazioni e pone le premesse della corruzione della vita pubblica.

L'osservanza nell'azione dei poteri pubblici dei suddetti principi (di integrità, solidarietà, sussidiarietà, imparzialità) può moralizzare la vita pubblica e consentire di realizzare veramente la giustizia sociale e la politica del bene comune. Essa, inoltre, può produrre una sterzata positiva nel costume sociale.

#### I MEZZI DI TUTELA

Come assicurare l'attuazione dell'etica pubblica? Attraverso quali strumenti?

Innanzitutto, i principi dell'etica pubblica, che si è cercato sopra di individuare, possono essere enunciati in norme dell'ordinamento e porsi come criteri-guida della discrezionalità politico-amministrativa. Tale possibilità è ammessa dalla dottrina giuridica<sup>9</sup>. Come è noto, la discrezionalità amministrativa si definisce come l'ambito libero di esercizio dei poteri pubblici, se, ed in quanto, detto esercizio sia volto alla cura del pubblico interesse in modo conforme ai criteri che siano stabiliti dalle norme o in sede di determinazione dell'indirizzo politico. Si dà, quindi, la possibilità di verificare le scelte discrezionali politico-amministrative in base ai suddetti criteri.

Si obietta che nell'odierno assetto istituzionale ha grande preminenza l'indirizzo politico nell'esplicazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche: queste debbono seguire le prescrizio-

<sup>9</sup> Giannini, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano 1981, pp. 251 ss.

ni che di volta in volta provengono dalle assemblee elettive decisionali (Consigli regionali, provinciali, comunali, ecc.). La variabilità dell'indirizzo politico, sottratto ad ogni controllo che non sia quello meramente politico, impedirebbe la verificabilità delle scelte politico-amministrative in base a regole fisse. Al riguardo si osserva, innanzitutto, che qui si è cercato di individuare i principi etici-sociali, ai quali dovrebbe ispirarsi l'azione pubblica. Si è visto sopra che esiste la possibilità che questi principi siano trasfusi in norme dell'ordinamento giuridico e diventino criteri-guida dell'attività politico-amministrativa. Invero, detta attività, in quanto è volta a curare i bisogni collettivi e a gestire i servizi sociali, è attività di natura funzionale, e perciò deve attenersi a quei criteri-guida una volta che siano assunti nell'ordinamento positivo.

L'enunciazione in norme dell'ordinamento dei suddetti principi da valere come criteri-guida delle scelte politico-amministrative comporta come conseguenza la verificabilità di tali scelte, e quindi la possibilità di agire per la tutela degli interessi e dei bisogni che quelle scelte sono volte a curare in base ai principi medesimi. Infatti, acquisendo nelle norme dell'ordinamento determinati criteri-guida dell'attività amministrativa, è data la possibilità di estendere l'esame di merito dell'atto pubblico per verificare se la scelta amministrativa abbia tenuto conto dei suddetti criteri.

Per quanto riguarda l'esercizio della tutela, è rilevante consentire a categorie e gruppi esponenziali di interessi collettivi (per es., consumatori, malati, bambini, anziani, ecc.) di agire per la tutela degli interessi medesimi. Così, si può pensare di fornire di determinati poteri giuridici molte associazioni di volontariato oggi esistenti per promuovere la difesa degli interessi e dei bisogni che esse rappresentano.

GIOVANNI CASO

