

ETICA NELLA DELLA E PER LA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Un primo significato attribuibile all'amministrazione pubblica è quello di attività strumentale che consente di raggiungere i fini di interesse generale propri di una istituzione pubblica, quindi si può definire come buona amministrazione quella che è orientata a dare concreta attuazione agli indirizzi definiti dagli organi rappresentativi di una popolazione secondo i diversi sistemi politico istituzionali. Per questo i caratteri fisiologici dell'amministrazione pubblica sono (o meglio, dovrebbero essere) quelli di autonomia, indipendenza, neutralità dei pubblici ufficiali, dei dirigenti e, più in generale dei dipendenti pubblici, dagli organi politici. Tuttavia, in molti paesi e in molti periodi storici vi è stata una "degenerazione" patologica dell'amministrazione pubblica che è stata considerata, o si è caratterizzata come strumento di esercizio di potere da parte di governi autoritari o di organi rappresentativi (politici) non qualificato da obiettivi di interesse generale, ma asservito agli interessi di gruppi particolari della società. Questa degenerazione ha determinato il fenomeno che da alcuni studiosi è stato qualificato come "cattura dello Stato" (state capture) da parte di gruppi di interesse, lobby più o meno visibili, non di rado malavita organizzata che si infiltra nell'amministrazione oltre che negli organi politici.

A sua volta uno stato – amministrazione pubblica gestita non per tutelare i diritti umani e dei cittadini, ma per difendere privilegi e interessi particolaristici, diventa lo strumento attraverso cui si condiziona negativamente lo sviluppo e l'evoluzione della Società. Fenomeno definito di "cattura della società" (society capture).

Per evitare la degenerazione dell'amministrazione asservita al potere di sovrani o di altri governi autoritari, o che presenta degenerazioni patologiche nei sistemi di democrazia liberale che si sono affermati dopo la rivoluzione francese, alla fine del XIX secolo è stato elaborato un modello di separazione dei poteri della politica da quelli dell'amministrazione ed è stato definito il modello di amministrazione che risponde alla legge. Si è venuto così a configurare il modello "burocratico" di amministrazione pubblica che rappresenta la concreta applicazione dei principi dell'illuminismo razionale. In particolare, Woodrow Wilson ha proposto la distinzione della politica, che ha la funzione di definire gli obiettivi, dall'amministrazione, che ha la funzione di attuarli, mentre Max Weber ha indicato che il miglior modo per raggiungere gli obiettivi è quello di procedimentalizzare l'amministrazione e di imporre ai pubblici ufficiali e in generale ai dipendenti pubblici di perseguire gli obiettivi politici nel pieno rispetto della legge e delle procedure definite a priori in grado di garantire l'autonomia, l'indipendenza e la neutralità rispetto ad interessi particolari. Fino a quando le funzioni dello stato inteso in senso ampio (stato federale, stati federati, regioni, enti locali) sono state limitate alle funzioni essenziali degli stati sovrani (esercizio dei diritti di cittadinanza e politici, esercizio della giustizia, difesa nei confronti di altri paesi, garanzia dell'ordine pubblico, oltre all'emissione della moneta), il modello burocratico ha garantito la funzionalità dell'amministrazione. Con la progressiva estensione dell'intervento pubblico a finalità di ordine sociale (consolidamento del welfare state con la garanzia di diritti alla pensione, all'istruzione, alla tutela della salute, all'occupazione ecc.) e al governo dell'economia (tipicamente politiche

economiche in senso lato, incentivi alle imprese alle famiglie per stimolare lo sviluppo), il modello burocratico ha dimostrato degenerazioni patologiche. Ciò in quanto è aumentato progressivamente il numero delle alternative di azione concreta che consentono di raggiungere uno stesso obiettivo di carattere sociale ed economico e la semplice applicazione di norme formali spesso non consente o addirittura impedisce di raggiungere l'obiettivo. Non a caso, il termine burocrazia, nato per identificare un modello organizzativo razionale dotato di precise regole di comportamento, ha assunto nel tempo un significato negativo indicativo di azioni dell'amministrazione che ostacolano il perseguimento degli obiettivi e non consentono di rispondere ai reali bisogni di cittadini, famiglie, imprese e altre forme di aggregazione sociale ed economica.

Poiché le leggi, i regolamenti, le procedure e le altre norme, presentano spazi di interpretazione, chi opera all'interno dell'amministrazione può assumere comportamenti guidati dall'obiettivo di esercitare un proprio potere "burocratico" o di ridurre il proprio rischio personale di fronte a norme confuse o tra esse contraddittorie (approccio discutibile anche quando non si scade in comportamenti illeciti) e non dall'obiettivo di dare interpretazioni che rispondono alle esigenze reali di soggetti fisici o giuridici che hanno rapporti con l'amministrazione (etica della funzionalità e della corretta amministrazione sostanziale).

Il superamento del modello burocratico è rappresentato dalla logica definita "di management pubblico" introdotta in Italia alla fine degli anni '60 - inizio anni '70 del secolo scorso e a livello mondiale con l'approccio definito "New Public Management". In Italia si è parlato semplicemente di evoluzione dalla logica burocratica a quella manageriale poiché l'economia aziendale fin dalla sua istituzione ha teorizzato che la gestione (management), l'organizzazione del lavoro e il sistema di rilevazioni sono applicabili a diverse classi di istituzioni/aziende, sia a quelle che operano sul mercato con prevalenti fini economici e/o di profitto (imprese del modello capitalistico-classico) sia a istituzioni private che operano per prevalenti finalità sociali e comunque non di accrescimento della ricchezza economica (istituzioni non profit e imprese sociali), sia per le istituzioni pubbliche che non operano secondo le regole del mercato, ma quelle delle scelte pubbliche. Nel mondo anglosassone si è usato il termine "new" proprio per sottolineare che la funzione del management (dirigenza) deve essere svolta con metodi, strumenti, tecniche diverse da quelle del public servant (in UK e USA), del Grand Commis d'État ou du Gouvernement locale (in Francia) e di altri modelli nei quali si è concretizzata la logica di tipo legalistico e burocratico. Si è trattato di una evoluzione che, peraltro, ha portato ad una accentuazione e focalizzazione sugli aspetti di produttività, efficienza, equilibrio di bilancio, contenimento della spesa, riduzione dei costi dei servizi, non di rado trascurando gli aspetti di reale capacità dell'azione amministrativa di rispondere sul piano qualitativo e quantitativo ai bisogni effettivi. Anche l'approccio manageriale, che spesso è stato sintetizzato in termini semplici ma anche semplicistici nella formula "applicare nel pubblico i metodi, le tecniche, gli strumenti del management privato", ha avuto degenerazioni di tipo patologico portando a privilegiare gli aspetti di efficienza interna rispetto alla ricerca di modalità di svolgimento dell'amministrazione pubblica coerente con i bisogni della società.

La sedimentazione storica di questi tre modelli di amministrazione pubblica è stata accompagnata, in misura più o meno accentuata nei diversi paesi e nei diversi contesti culturali, sociali, politici, economici, da rapporti con il personale (i dipendenti pubblici di vario livello compresa la dirigenza), caratterizzati dai seguenti fenomeni:

1. Patto perverso di basse remunerazioni controbilanciate dalla accettazione di bassi livelli di produttività, il che va a danno dei destinatari dell'azione amministrativa;
2. Bassi livelli di remunerazione controbilanciata da alcuni privilegi (ad esempio orario unico e ridotto, più lunghi periodi di ferie, possibilità di permesso retribuiti per motivazioni diverse, ecc.), quando non addirittura alte retribuzioni collegate anche a privilegi dei dipendenti o dei dirigenti pubblici, il che si traduce in un peso eccessivo della spesa pubblica sull'economia;
3. Uso dell'amministrazione pubblica per creare posti di lavoro non sempre necessari al fine di acquisire consenso politico o, aspetto altrettanto negativo, utilizzo come ammortizzatore sociale (i cosiddetti lavori di utilità sociale, cui spesso è collegato uno stipendio senza lo svolgimento di attività realmente utili)

Con l'affermarsi del modello manageriale si è cercato, soprattutto a partire dagli anni '90 del secolo scorso, di introdurre anche nelle amministrazioni pubbliche la logica di correlare più elevate retribuzioni a livelli di produttività e di quantità – qualità dei risultati. Una logica di incentivazione che tuttavia si è sviluppata in un periodo storico nel quale il riconoscimento del merito e della professionalità è stato collegato a elevatissime remunerazioni dei manager privati nella banche e nelle grandi imprese (si pensi alla enorme divaricazione delle retribuzioni effettive per i top manager con il riconoscimento di bonus e di stock options). In questo contesto l'amministrazione pubblica è stata in un certo senso vittima di una trappola che può essere sintetizzata nei seguenti termini: la richiesta di porre limiti massimi alle remunerazioni dei dirigenti pubblici (e di altre figure professionali) ha un valore politico (in termini di consenso) e anche etico (in quanto si usano soldi pubblici) ma rende debole la capacità di attrarre qualificati dirigenti e persone dotate di elevate professionalità. Una trappola che peraltro assume connotati ancor più negativi nei casi in cui nelle amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, nelle agenzie e nelle imprese pubbliche ad esse collegate sono presenti alte remunerazioni per dirigenti o altre figure professionali corrisposti a persone che non sono dotate di adeguate conoscenze, competenze, capacità e professionalità. In questo caso il patto perverso retribuzioni-privilegi viene accentuato dalla elevata incidenza sulla spesa pubblica.

I modelli dell'amministrazione pubblica usata come strumento del potere autoritario per imporre le proprie volontà e dell'amministrazione pubblica "soggetta solo alla legge" (burocrazia weberiana) erano caratterizzate da un'intrinseca riduzione degli spazi di autonomia, mentre il modello manageriale o di moderna amministrazione implica un aumento della discrezionalità con riferimento alla scelta delle modalità e delle combinazioni dei fattori produttivi ritenute più efficaci ed efficienti nel dare risposte ai bisogni. Tuttavia, quando questa discrezionalità diventa a sua volta soggettività utilizzata per obiettivi particolaristici

(personali, di difesa corporativa, di privilegi, di creazione di consenso per i propri referenti politici) si determinano conseguenze negative per la società sintetizzabili nei seguenti termini:

1. Progressiva caduta del rispetto della legalità (ossia indebolimento dell'attenzione, sostanziale e sempre più frequentemente anche formale) e del senso delle istituzioni (attenzione all'interesse generale e al bene comune);
2. Progressiva delegittimazione delle istituzioni pubbliche sia nella componente politica (degli organi eletti, dei partiti) sia della componente tecnico-professionale (dipendenti e dirigenti pubblici);
3. Bassi livelli di funzionalità e di produttività con aumento di costi che si scaricano sui cittadini, le famiglie, le imprese, altri organismi economici e sociali e che riducono il tasso di sviluppo e la competitività dell'intero paese;
4. Permeabilità dell'amministrazione pubblica, specie per i processi di acquisto di beni e servizi o per la concessione di appalti di servizi, non solo alle interferenze della politica (dei politici), ma anche alla pressione di gruppi di interesse (corporazioni) che bloccano o ostacolano i processi di modernizzazione, alla infiltrazione di gruppi di potere occulto (massonerie di ogni tipo) e della malavita organizzata, alla diffusione di fenomeni di corruzione (tangenti);
5. Distorsione nei processi di assunzione e di sviluppo di carriera del personale che vengono attuati non sulla base di principi e criteri del metodo e della professionalità, ma sulla base di logiche di appartenenza di diverso tipo (politica, di corporazioni, di gruppi di interesse, a volte anche di gruppi malavitosi).

Va peraltro chiarito che è improprio e fonte di distorsioni sul piano analitico, interpretativo e della comunicazione all'opinione pubblica pensare ad una amministrazione pubblica unitaria considerata come un grande molok omogeneo, ma è corretto far riferimento a un sistema pubblico composto da tante amministrazioni (come sono tante le imprese che costituiscono i diversi settori dell'economia), alcune della quali sono caratterizzate da elevati livelli di funzionalità, efficacia, efficienza, produttività, mentre in altre sono presenti in misura più o meno estesa i fenomeni negativi sopra richiamati. Per contrastare questi fenomeni negativi e per riportare le amministrazioni a svolgere in modo fisiologico le proprie funzioni nella società e nell'economia, sono necessari interventi a vari livelli:

- I. Recuperare in modo più chiaro e preciso la distinzione tra il livello degli indirizzi (delle politiche pubbliche e della definizione dei livelli attesi di servizi coerenti con il rispetto di diritti di cittadinanza) dalla gestione intesa come scelta delle modalità per dare attuazione agli indirizzi;
- II. Correlare le politiche e gli obiettivi di servizi a strumenti per misurarne e valutarne il grado di raggiungimento, ciò al fine di stabilire un sistema di chiare responsabilità su "chi deve fare che cosa e chi deve rispondere dei risultati";
- III. Introdurre strumenti per osservare, misurare, interpretare e valutare i livelli di efficacia (rapporto tra bisogni e servizi erogati), efficienza (rapporto tra servizi erogati e fattori produttivi impiegati), economicità (rapporto tra valore generato e costi, considerato nel

breve e nel lungo periodo), sostenibilità economica (rapporto tra risorse acquisite in varia forma e spesa complessiva, anch'esso valutato nel breve e nel lungo periodo), sostenibilità sociale (rapporto tra bisogni reali e/o legittime aspettative dei cittadini singoli od organizzati in diverse forme e qualità della risposta garantita direttamente o indirettamente dalle amministrazioni);

- IV. Applicare metodi e sistemi per la valutazione ex ante degli effetti desiderati o attesi delle politiche pubbliche (ad esempio politiche industriali, del credito, per l'occupazione, per lo sviluppo, ecc.), e per la verifica durante l'attuazione e ex-post degli effetti reali, il che consente di esprimere un giudizio sulla qualità dell'azione politica;
- V. Definire sistemi di governance in grado di correlare, a livello di scelte politiche e di amministrazione, l'autonomia decisionale alle responsabilità (intesa come persone che devono impegnarsi per ottenere risultati), alla verifica dei risultati;
- VI. Valorizzare e motivare i dipendenti pubblici di ogni livello con interventi volti a recuperare il senso di appartenenza, che consente di ridare un valore sostanziale (ma anche simbolico) positivo al lavoro di chi opera nell'interesse generale;
- VII. Recuperare un più elevato livello di legalità sostanziale (e non solo formale), azione che può essere perseguita tramite la semplificazione legislativa ed amministrativa passando da un sistema di norme e procedure di dettaglio a un sistema di poche norme di principio e di criteri per lo svolgimento dell'attività amministrativa;
- VIII. Riproporre e riaffermare una concezione della politica intesa come attività nobile di chi, per un certo periodo della propria vita si mette al servizio della comunità, il che implica contrastare una concezione della politica come semplice esercizio di potere o come professione ed arte per ottenere il consenso sulla base di ideologie, promesse, capacità di comunicazione, populismo di ogni tipo;
- IX. Proporre, diffondere, consolidare valori etici con azioni a vario livello, dalla famiglia alla scuola di ogni ordine e grado, all'università, all'associazionismo religioso e laico, al sistema delle imprese, senza i quali non vi può essere una società rispettosa dei diritti della persona e una economia che ponga la persona al centro delle proprie scelte e non come semplice consumatore (da cui dipende l'ampliamento dei mercati) o lavoratore (che può essere sostituito da macchine o da altri lavoratori a basso costo e non tutelati).

Gli interventi sopra elencati sono stati enunciati in un ordine crescente in termini di importanza per evidenziare che il recupero della funzionalità della credibilità e della legittimazione del sistema dell'amministrazione pubblica non può essere demandato prevalentemente a strumenti manageriali, alla qualità delle politiche, a riforme istituzionali (interventi tutti importanti e a volte necessari) ma soprattutto al recupero nella società di un forte senso etico che è qualità profonda delle persone ma che, tramite comportamenti coerenti dei singoli, diventa comportamento generalizzato e socialmente legittimato (moral suasion).

L'etica non va intesa come un valore astratto, ma deriva anche, se non soprattutto, da processi educativi e dagli esempi che i giovani, ma non solo loro, hanno a disposizione. Come tutti i valori fondamentali, anche l'etica è radicalmente diversa dai beni economici, in quanto essa non si consuma con l'esercizio ma, al contrario, si rafforza in chi in essa crede e si comporta con coerenza, indipendentemente da convenienze personali o da incentivi di diverso tipo presenti nelle istituzioni-aziende private e pubbliche. In un periodo storico in cui si afferma che la società ha bisogno di regole, occorre ricordare che le regole sociali, al contrario delle leggi naturali o fisiche, sono definite da persone e, pertanto, ciò di cui ha bisogno la società, e nello specifico il sistema delle amministrazioni pubbliche, sono valori forti da cui far discendere regole rispettose dei diritti delle persone, da cui a loro volta devono discendere comportamenti rispettosi delle regole e coerenti con i valori. Senza il riconoscimento di queste relazioni logiche non è possibile passare da un modello burocratico di amministrazione pubblica ad un modello di amministrazione pubblica orientata al servizio. Infatti, si tratta di un passaggio che non deriva da teorie-logiche manageriali e/o funzionali, ma che può essere radicato solo in una concezione antropologica, filosofica, culturale e sociale, nella quale al termine di "classe dirigente" (ruling class) deve sostituirsi il concetto di "classe al servizio della comunità" (responsible and accountable class). Una concezione nella quale chi ha posizioni di responsabilità più elevate non deve pensare di avere più potere e più diritti nei confronti della comunità, ma deve interiorizzare il fatto che ha maggiori doveri. In questo modo potrà ottenere un consenso anche su politiche di sacrificio, come sono quelle richieste in questo periodo storico e in questa fase dell'economia del nostro paese, in Europa, nel mondo occidentale.

Una forte tensione etica è condizione necessaria per ridare soprattutto alle democrazie occidentali la speranza nel futuro che, come ha affermato S. Agostino, ha due figli: lo sdegno e la rabbia e il coraggio di cambiare. Non vi può essere speranza e non vi possono essere progetti per il futuro capaci di mobilitare giovani e meno giovani se nella società e nei confronti delle amministrazioni pubbliche non vi è la capacità di superare atteggiamenti di assuefazioni e di accettazione di situazioni in cui i cittadini (e anche i non cittadini, come nel caso di immigrati regolari ma privi della cittadinanza) continuano ad essere considerati moderni sudditi di leggi formali e/o di poteri discrezionali incontrollati e non come persone da rispettare nei propri diritti e nelle proprie esigenze fondamentali. Nel concreto la speranza per un futuro migliore si fonda su:

- Coraggio individuale e di gruppo nel mettere in evidenza e nel denunciare le cose che non vanno;
- Recupero del concetto di doveri (servizio), oltre che di diritti;
- Volontà di porsi obiettivi alti e sfidanti e non semplici obiettivi di razionalizzazione degli attuali sistemi economici e delle amministrazioni pubbliche;
- Convinzione che il cambiamento non significa fare le riforme, porre degli obiettivi di finanza pubblica o di razionalizzazione nelle amministrazioni pubbliche, ma chiarire che le riforme si attuano passo per passo.

Inoltre va sottolineato che In generale, e con particolare accentuazione per le amministrazioni pubbliche, il recupero del senso etico si basa anche su autorevolezza, credibilità, trasparenza e ricerca della verità da parte di chi occupa posizioni di potere-responsabilità-servizio. Comportamenti etici sono ad esempio quelli di persone che, pur riconoscendo l'esigenza di rispettare vincoli esterni per riconquistare l'autonomia e la libertà decisionale (ad esempio dell'Unione Europea o del Fondo Monetario Internazionale per quanto riguarda la situazione della finanza pubblica e del debito) ricercano soluzioni anche fuori dagli schemi tradizionali dell'economia, al fine di evitare la caduta del paese in una situazione e recessione che penalizza sempre i gruppi più deboli (individui e famiglie con basso reddito, persone con disabilità, giovani che trovano ostacoli all'inserimento nel mercato del lavoro). Comportamenti etici richiedono di andare oltre la semplice professionalità al fine di respingere proposte e politiche "idealistiche" o frutto di compromessi ma che sono irrealizzabili. Comportamenti etici richiedono di sviluppare non solo conoscenze, competenze tecniche (ad esempio di tipo macro economico o di finanza pubblica) ma anche di porre attenzione e di rafforzare le capacità di negoziare, di comunicare correttamente e di far accettare scelte impopolari. Comportamenti etici richiedono di superare la resistenza e il cambiamento o di abbattere opposizioni al cambiamento, tramite la capacità di elaborare proposte in grado di attuare (o far apparire) il criterio di win win.

In conclusione, come ha scritto J. Maritain, ricordato da Giancarlo Lombardi, anche per le amministrazioni pubbliche l'etica richiede di "essere duri (fermi) nello spirito (nei principi, nelle virtù) e teneri nel cuore (nei comportamenti verso gli altri)". Per chi opera nelle amministrazioni pubbliche e per chi intende operare per diffondere l'etica delle, nelle e per le amministrazioni pubbliche ciò significa essere decisi e fermi nel proporre leggi, regole di funzionamento, criteri di valutazione dell'amministrazione, ma flessibili nell'applicare principi, regole e criteri alle specifiche situazioni di chi si rapporta all'amministrazione. Equità ed etica chiedono di trattare in modo diverso situazioni diverse, poiché ciò non indebolisce i principi, le regole e i criteri generali ma, al contrario li rafforza.