

Fisiologia del dirigente pubblico: un difficile equilibrio tra buon andamento e principio di legalità

Autore:

In: Diritto amministrativo

1.

PREMESSA

La richiesta di intervenire ad un convegno pubblico è sempre fonte di gratificazione. In questo caso lo è particolarmente in relazione al tema trattato ed a peculiare rilievo degli illustri correlatori. Tuttavia, essa è anche fonte di una precisa responsabilità: quella di dire, se possibile, cose non banali, ed auspicabilmente utili a chi ascolta. Non appena gli organizzatori della manifestazione odierna, che ringrazio vivamente esprimendo apprezzamento per l'ottima iniziativa, mi hanno palesato l'invito ad intervenire mi sono subito chiesto quale potesse essere il mio contributo e come lo avrei potuto inserire razionalmente tra le relazioni di elevato spessore tecnico del Prof. La Scala e dell'Avv. Laratta.

Mi sono risposto che l'aspetto patologico del reato del pubblico ufficiale sarebbe stato trattato con ogni competenza tecnica, sia teorica sia applicativa, dai miei correlatori e che avventurarmi lungo quei sentieri sarebbe stato probabilmente inutile per un uditorio così specializzato.

Ho ritenuto, quindi, che avrei fatto cosa buona a svolgere il mio intervento mirando, nel suo snodo fondamentale a delineare una prospettiva fisiologica dell'agire del pubblico ufficiale. Si tratta, cioè, di evidenziare un profilo che giudico cruciale nell'attività pubblica e la cui ponderazione può essere utile nell'affrontare la teoria e la pratica penalistica in questo settore così delicato.

Debbo necessariamente aggiungere due corollari alla precedente manifestazione d'intenti. In primo luogo, partendo dalla nota differenza esistente tra la nozione penalistica di pubblico ufficiale e quella amministrativa di pubblico impiegato, ritengo opportuno soffermarmi sulla categoria che reputo essere più importante in un simile ragionamento, ovvero quella del dirigente pubblico e dei soggetti ad essi equiparabili, come i responsabili di uffici e servizi negli enti locali. Mi sembra incontestabile, infatti, che proprio la condotta del soggetto con responsabilità dirigenziale sia, qualitativamente e quantitativamente, più rilevante nella materia che ci occupa.

Inoltre, ritengo di dover portare il ragionamento su fattispecie in cui l'elemento soggettivo del reato non sia caratterizzato dalla volontarietà. Per esemplificare, la corruzione derivante dal pactum sceleris che prevede una dazione di denaro mi pare poco interessante. Molto più problematiche sono invece le fattispecie ove vengano in evidenza condotte negligenti ovvero condotte atte ad indurre un convincimento del giudice circa un atteggiamento di volontà indirizzato in una specifica direzione.

Proverò, pertanto, a collocarmi, rispetto ai due autorevoli colleghi relatori come in una posizione intermedia di un sillogismo in cui la premessa maggiore è determinata dalla ricostruzione teorica, la conclusione dal momento applicativo e la premessa minore è la materia viva su cui deve attuarsi la fattispecie penale e cioè l'attività del dirigente pubblico.

Articolerò, pertanto, il mio intervento delineando il ruolo del dirigente pubblico, teso tra il principio di buon andamento e quello di legalità, mi riferirò alla tematica dell'anticorruzione, dalle iniziative internazionali alla recente produzione normativa italiana, per finire con l'argomento dell'applicazione di principi etici alla pubblica amministrazione.

1.

FISIOLOGIA DEL DIRIGENTE PUBBLICO

Nell'espone la tesi che intendo illustrare, devo rilevare che le ragioni più remote dell'odierna tensione che oggi mi pare contraddistinguere l'attività del dirigente pubblico devono rinvenirsi nella stessa definizione dei principi costituzionali che incardinano la funzione amministrativa.

Questi ultimi derivano principalmente dall'art. 97 della Costituzione, a mente del quale: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Da tale norma, e dall'assetto complessivo dei poteri dello Stato definiti dal testo normativo fondamentale, si desume anzitutto il principio di legalità secondo il quale non solo, in senso negativo, la pubblica amministrazione non può svolgere attività in contrasto con la legge ma anche, in senso positivo, non può esplicare attività autoritativa (provvedimentale) senza una preventiva base legislativa che conferisca il potere.

Segnalo per inciso che solo con riguardo ai pubblici poteri, alla pubblica amministrazione come alla giurisdizione (Art. 101 Cost.), si può parlare correttamente di rispetto del principio di legalità, oggi, a mio avviso, usato impropriamente per suscitare un, pur apprezzabile, atteggiamento dei cittadini di rispetto della normativa legislativa e regolamentare.

Il secondo principio, affermato esplicitamente dal richiamato art. 97 della Costituzione, è quello del buon andamento. Esso è interpretato nel senso che l'attività della pubblica amministrazione deve mirare a raggiungere dei risultati, nell'interesse della popolazione amministrata, e pertanto deve essere contrassegnata da efficienza ed economicità.

Seppure la tensione tra diversi aspetti della funzione dirigenziale pubblica poteva ritenersi sottesa al

descritto assetto costituzionale, nei fatti, fino agli inizi degli anni '90, l'orientamento ai risultati non appariva e non era particolarmente definito, a livello legislativo e nella pratica, rimanendo privilegiato un approccio burocratico, e cioè di osservanza formale del dettato normativo, nell'esplicazione dell'attività del funzionario pubblico.

Una prima, specifica, regolazione della figura del dirigente pubblico era recata dal D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, che individuava tre livelli, il primo dirigente, il dirigente superiore ed il dirigente generale, senza peraltro definire una precisa linea di demarcazione tra funzione politica del ministro e funzione gestionale del dirigente¹.

La situazione cambiò radicalmente a partire dalla stagione delle grandi riforme amministrative dei primi anni '90. In particolare, con il D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29, si introduceva, dopo circa quarant'anni, una prima importante riforma del pubblico impiego che si fondava, essenzialmente, sulla privatizzazione del pubblico impiego, sulla sua disciplina affidata non più alla fonte unilaterale del provvedimento ma a quella negoziale del contratto collettivo, sul mutamento di giurisdizione e sulla ridefinizione della dirigenza.

Quest'ultima veniva suddivisa ora in due fasce, di cui la prima attratta nella sfera privatistica mentre la seconda, superiore, rimaneva regolata da un rapporto di tipo pubblicistico².

Un'ulteriore notevole spinta alla riforma del sistema derivava dalla L. 15 marzo 1997, n. 59, che conferiva numerose deleghe al Governo tese a revisionare complessivamente l'organizzazione amministrativa. Uno dei decreti delegati, il D.L.vo 31 marzo 1998, n. 80, si occupava del lavoro pubblico ed estendeva la disciplina civilistica anche ai dirigenti generali³.

Infine, con il D.L.vo 165/2001, veniva relativamente a stabilizzarsi l'assetto complessivo del lavoro pubblico e della dirigenza, quantomeno nei caratteri essenziali ai fini che qui ci riguardano.

In tale quadro, veniva ad affermarsi la netta distinzione tra funzione di indirizzo politico - amministrativo, propria del vertice politico dell'amministrazione ed attività gestionale dei dirigenti. Non solo ma il sistema veniva concretamente strutturato per l'attuazione di un meccanismo operativo.

Esso si fonda sulla determinazione, da parte degli organi di governo, degli obiettivi e dei programmi da attuare e sulla verifica dei risultati conseguiti. L'atto fondamentale di attuazione della funzione di indirizzo è data dalla direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione che, ai sensi dell'art. 14, è emanata dal ministro entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio. Al dirigente, spetta invece l'adozione di atti e provvedimenti nonché tutta la gestione tecnica, finanziaria ed amministrativa.

Si appalesa, in tal modo, una netta ed esplicita prevalenza, nell'ordito normativo cennato, della finalizzazione dell'attività amministrativa a risultati che devono essere conformi agli obiettivi fissati dal vertice politico. Passa dunque in secondo piano il profilo del rispetto del principio di legalità, pur sempre affiorante ma che non costituisce più il proprium esclusivo del dirigente pubblico⁴.

Tutto ciò ha una precisa ragione storica, legata alla presa di consapevolezza, maturata proprio al principio degli anni '90 della insostenibilità del debito pubblico e della necessità di effettuare riduzioni della spesa attraverso l'affermazione dei principi di economicità, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.

A chiusura del sistema, poi, veniva introdotto il peculiare istituto della responsabilità dirigenziale (art. 21), teso a sanzionare non una condotta di colpevole violazione di doveri d'ufficio ma proprio il mancato conseguimento delle finalità dell'azione affidata.

La norma citata fonda la responsabilità su due presupposti alternativi, il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive e prevede tre possibili sanzioni, proporzionali alla gravità del caso, che vanno dall'impossibilità del rinnovo dell'incarico, alla revoca dello stesso (con contestuale

collocazione a disposizione) fino al recesso del rapporto di lavoro.

Senza volere scendere nel dettaglio dei profili ricostruttivi dell'istituto, che molto impegnano la dottrina⁵, mi pare significativo, ai nostri fini notare come la responsabilità dirigenziale sia stata inquadrata quale responsabilità oggettiva in quanto, al contrario della responsabilità disciplinare in cui deve essere valutata la colpa del funzionario, essa mira ad accertare l'inidoneità alla funzione al fine di evitare il cattivo funzionamento dell'amministrazione⁶.

E pur vero che nell'opinione pubblica (ma anche in dottrina⁷) è diffuso l'avviso circa l'ineffettività delle norme che attengono alla responsabilità dirigenziale e però sembra ormai acquisito un diverso modo di porsi della dirigenza pubblica rispetto al passato, anche in relazione al diverso profilo di quella che potremmo definire la precarizzazione del ruolo dirigenziale. Sempre di più, e nei diversi livelli amministrativi, infatti, l'incarico dirigenziale non è determinato a vita sia con riguardo allo specifico ufficio ricoperto, sia con riguardo, in alcuni casi, al profilo dirigenziale.

Di esemplare pregnanza mi pare, al riguardo, la disciplina della dirigenza negli enti locali. In tale settore, la normativa fondamentale è recata dal D.L.vo 18 agosto 200, n. 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che, all'art. 107, ribadisce il principio di separatezza tra poteri di indirizzo politico e controllo e gestione e individua il contenuto della funzione dirigenziale. Di particolare rilievo, ai nostri fini è, poi, l'art. 109 per il quale gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato e, soprattutto, nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, le relative funzioni possono essere attribuite ai responsabili degli uffici o dei servizi.

Si tratta di una previsione che riguarda un numero elevatissimo di piccoli e medi enti locali che si inverte nei regolamenti per gli uffici e servizi che spesso agganciano la durata dell'incarico in questione all'anno finanziario, con la conseguenza che, ad ogni inizio anno, un numero imponente di quadri dalla responsabilità dirigenziale tornano in balia della decisione del vertice politico dell'amministrazione di appartenenza.

Sempre nella stessa logica, ed ai fini odierni, si legge l'art. 99 del menzionato Testo unico degli enti locali, per il quale l'incarico del segretario comunale cessa al venir meno del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato.

Infine, il medesimo di spoil system è ravvisabile nella norma di cui all'art. 19, comma 8, del D.L.vo n. 165/2001, per il quale tutti gli incarichi di livello dirigenziale generale nell'amministrazione dello Stato cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

In sostanza, e per concludere sul punto, mi pare che si possa sostenere che il sistema normativo che regola la funzionalizzazione dell'attività dirigenziale al perseguimento degli obiettivi fissati attraverso la funzione di indirizzo politico e la c.d. "precarizzazione" dell'incarico dirigenziale, desumibile con certezza dal complesso di norme che abbiamo passato in rassegna, possano condurre alla conclusione che l'ordinamento attuale induce il dirigente pubblico a presidiare con maggiore attenzione il fronte del risultato, piuttosto che quello della legittimità degli atti e, seppure può opinarsi sull'effettività della responsabilità dirigenziale, non pare dubbio come il rapporto di fiduciarità con il vertice politico sia, nei fatti, una condizione concreta per il proseguimento di incarichi dirigenziali.

Nella pratica, pertanto, è dato riscontrare un profilo dirigenziale molto più orientato al perseguimento delle finalità fissate dall'indirizzo politico tanto che l'atteggiamento manageriale, a volte sostanziale a volte formale, sembra essere il connotato di maggior spicco del dirigente pubblico (al di là della valutazione concreta, da parte dell'opinione pubblica, sui risultati conseguiti).

In questo modo, l'avventura del dirigente pubblico, lanciato nella corsa al raggiungimento del fine fissato dalla politica, nell'intento umanamente comprensibile di non perdere posizioni acquisite e, se possibile, di migliorarle, mi pare possa essere paragonata alla folle ed entusiastica carica del principe Bolkonskyi, uno dei personaggi principali del tolstoiano "Guerra e Pace", il quale, ufficiale dello stato maggiore russo durante la disfatta di Austerlitz, tentando un disperato sfondamento delle soverchianti fila francesi, a seguito di un fendente lanciato da un Dragone d'oltr'Alpe si trova con il cranio sanguinante sul manto erboso a rimirare uno splendido cielo terso che fino ad allora non aveva notato.

In quel momento, Bolkonskyi avverte tutta la vanità dei propri sentimenti precedenti, il mistero della vita e della morte e riconsidera tutta la propria esistenza.

Allo stesso modo, un dirigente pubblico, tutto inteso a raggiungere risultati ed a dimostrare al proprio vertice l'efficacia della propria azione, può incappare in condotte non in linea con la disciplina normativa del settore di cui si occupa, in rapporti coltivati al fine di meglio procedere nel lavoro che si rivelano fallaci, ad atteggiamenti che ex post possono prestarsi a dubbi, può trovarsi colpito dal fendente di un procedimento penale, a dover riconsiderare le priorità del proprio agire pubblico.

E' possibile, così, che la determinazione di un dirigente a non perdere finanziamenti provenienti dai fondi europei e pertanto soggetti ad una ferrea disciplina caducatoria, possa adottare procedure di selezione del contraente più improntate alla diretta negoziazione, incappando nella possibile integrazione dei presupposti del reato di abuso d'ufficio o ancora che un funzionario che disimpegni funzioni di diretta collaborazione con un vertice politico - amministrativo solleciti la conclusione di un procedimento per il rilascio delle informazioni antimafia per un'impresa di cui saranno successivamente acclarati rapporti con ambienti criminali e che si veda coinvolto in indagini per concorso in associazione mafiosa.

Sono solo esempi di pratica ricaduta del ragionamento che ho cercato di sviluppare, senza alcun preciso riferimento a fatti concreti - che, peraltro, si ripetono nell'esperienza amministrativa - che mi sembrano sostanziare il giudizio per il quale è difficilmente conciliabile, se non irriducibile, la logica contrattuale del rapporto d'impiego, correlata alla responsabilità dirigenziale, e le esigenze di garanzia connesse all'interesse pubblico perseguito dalla P.A.⁸.

1.

PREVENZIONE E REPRESSIONE ANTICORRUZIONE

In ambito internazionale, l'attenzione al tema dell'anticorruzione, inteso in senso più lato rispetto alla nozione penalistica interna e relativo a tutti i fenomeni che intaccano l'integrità dell'agire pubblico, è da anni particolarmente intensa e diretta in modo peculiare ad individuare adeguate strategie di prevenzione.

Le ragioni vanno ritrovate nelle concrete conseguenze di tali fenomeni e che sono individuate, in particolare, nel riverbero negativo sulla crescita economica e sulla razionale allocazione delle risorse, sul funzionamento delle istituzioni pubbliche e sul tasso di fiducia dei consociati⁹.

Un recente studio della Banca mondiale evidenzia che il sistema imprenditoriale costretto a fronteggiare dinamiche corruttive cresce del 25% in meno rispetto a quelle che non sono gravate da tale problema. Inoltre, la diffusione della corruzione scoraggia gli investimenti¹⁰.

Proprio per le ragioni suddette, la Comunità internazionale si è dotata di strumenti operativi costituiti, in primo luogo, dalla Convenzione dell'O.N.U. contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003, ratificata in Italia con L. 3 agosto 2009, n. 116, e dalla Convenzione penale sulla corruzione, definita a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata dalla L. 28 giugno 2012, n. 110¹¹.

La Convenzione O.N.U., in particolare, prevede che ciascuno Stato debba elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate, da applicare in concreto verificandone i risultati¹².

Sulla base di tali presupposti di diritto internazionale, il nostro Paese ha inteso muoversi nella direzione indicata con la promulgazione della L. 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

Il provvedimento, che reca misure volte a prevenire la corruzione e norme intese a rafforzare la repressione del fenomeno, sembra più orientata sul lato preventivo che su quello repressivo, in linea, peraltro, con l'indirizzo della suddetta Convenzione O.N.U.¹³

In questo senso, vengono sviluppati strumenti coerenti con modelli di risk management, assimilabili a quelli previsti per le imprese private dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Si prevede, così, un'Autorità nazionale anticorruzione, individuata nella CIVIT (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), la nomina di responsabili della prevenzione presso ogni amministrazione, la definizione di un piano nazionale anticorruzione e dei piani di prevenzione per ciascuna amministrazione.

Le misure concrete da inserire nei piani anticorruzione dovranno avere riguardo, tra l'altro:

1.
all'individuazione delle attività a maggior rischio di corruzione;

2.
alla definizione di meccanismi di formazione e di controllo;

3.
al monitoraggio del rispetto dei termini e dei rapporti contrattuali.

Si prevede, inoltre, il rafforzamento dei codici di condotta, del sistema disciplinare, la revisione del sistema delle incompatibilità dei dirigenti, l'innalzamento dei livelli di trasparenza e la tutela di chi denuncia i fenomeni corruttivi.

Di notevole rilievo, ancora, la delega all'adozione di un provvedimento legislativo teso ad individuare le fattispecie di incandidabilità per il Parlamento e per le cariche di Governo nonché il divieto per magistrati ed avvocati dello Stato alla partecipazione a collegi arbitrali (art. 1, comma 18)¹⁴.

Le prescrizioni di cui ai commi da 1 a 57 dell'art. 1, infine, si rivolgono a tutte le amministrazioni, ivi comprese le Regioni e gli enti locali che dovranno adeguarsi secondo le intese che saranno assunte, a tale scopo, in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Merita, in questo settore, evidenziare che il Prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico ed informativo agli enti locali e che il Segretario è individuato, di norma, quale responsabile della prevenzione della corruzione negli enti locali.

Il provvedimento legislativo contiene anche alcune modifiche legislative concernenti la riformulazione delle fattispecie di concussione e corruzione, l'introduzione del traffico di influenze illecite, che consiste nello sfruttare le relazioni con un pubblico ufficiale al fine di farsi dare o promettere denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della mediazione illecita, e della corruzione tra privati, procedibile a querela, a meno che non si verifichi una distorsione della concorrenza.

Tratto della parte relativa alle modifiche al codice penale solo per accenno per la ragione che i miei correlatori potranno, ove lo ritenessero, affrontare molto meglio di me l'argomento, sia perché esso serve all'economia del mio ragionamento in relazione alle reazioni che il provvedimento legislativo in questione ha comportato.

Esso, infatti, dopo un lungo dibattito parlamentare e politico, è stato oggetto di vive critiche dopo

l'approvazione.

Così, ad esempio, l'Ufficio studi della Cassazione¹⁵, ha fortemente sottoposto a vaglio critico la debolezza della previsione della corruzione tra privati, perseguibile solo a querela della parte offesa, autorevole esponente della magistratura¹⁶ ha rilevato in senso negativo il dimezzamento delle pene previste nel caso di concussione per induzione, un parlamentare ha sottolineato le predette asserite incoerenze in un proprio atto di sindacato ispettivo¹⁷.

A prescindere dalla valutazione sulle politiche penali, sulle quali ognuno potrà formarsi una propria opinione, stupisce rilevare come lo sforzo diretto ad implementare delle politiche di prevenzione rispetto al fenomeno corruttivo, peraltro in linea con le previsioni della ridetta Convenzione O.N.U. del 2003 sia del tutto uscito fuori dal dibattito sulla legge, quasi come se solo una logica di repressione (forse consona ad una visione religiosa di peccato, castigo e redenzione) possa essere efficace nell'azione in questione.

Tutto ciò, malgrado la stessa dottrina penalistica si affanni ormai da anni a sostenere che una logica panpenalistica è inutile, anche in quanto insostenibile dal nostro sistema giudiziario.

1.

UN'ETICA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'argomento della condotta del pubblico funzionario, sempre più costantemente e ad ogni livello, viene declinato nella tematica dell'etica pubblica.

Un certo moto istintivo di perplessità rispetto all'etica dello Stato può essere giustificato dal ricordo della concezione hegeliana dello Stato etico. Ricorderemo come quest'ultimo, secondo il filosofo tedesco, si ponga come la sintesi, da un lato, tra diritto e morale e, dall'altra, tra famiglia e società civile, andando a costituire la sintesi assoluta della razionalità dei singoli che riconoscono in esso il luogo della piena realizzazione delle libertà individuali¹⁸. In quella prospettiva, lo Stato è la realtà dell'idea etica; lo spirito etico in quanto volontà manifesta, evidente a se stessa, sostanziale, che si pensa e si conosce e compie ciò che sa e in quanto sa¹⁹.

Se ne desume una personificazione dello Stato, la cui etica sovrasta sulla morale individuale venendosi a giustificare il primato del collettivo sull'individuo. In tale concezione, come noto, è stato visto il fondamento per la realizzazione degli stati totalitari del XX secolo e, al riguardo, si può ricordare come, nell'Enciclopedia italiana, alla voce "Dottrina del Fascismo", redatta da Giovanni Gentile e firmata da Mussolini, si legga che "Lo Stato fascista ha una sua consapevolezza, una sua volontà, per questo si chiama Stato etico"²⁰.

I suddetti, sintetici richiami, indurrebbero a maneggiare con più prudenza l'aggettivo etico, soprattutto in abbinamento con il sostantivo Stato.

Peraltro l'esigenza di rafforzare l'etica nella pubblica amministrazione è un'esigenza concreta, avvertita realisticamente e pragmaticamente anche a livello di un'organizzazione come l'O.C.S.E. (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) che ha avuto modo di compendiare la sintesi di una propria indagine sul tema evidenziando come la funzione pubblica sia depositaria della fiducia del pubblico e come l'etica nella pubblica amministrazione sia necessaria al rafforzamento di tale fiducia²¹.

In una tale logica, il primo passo da compiere è quello di definire un nucleo condiviso di valori essenziali della pubblica amministrazione a presidio dei quali predisporre una strategia integrata fondata su norme comportamentali e sistema sanzionatorio.

Nella suddetta strategia, assume un ruolo centrale la prevenzione, fondata sulla formazione, sulla partecipazione e sulla trasparenza, anche fruendo degli strumenti di comunicazione tecnologica, nonché di una serie di misure organizzative tale da rendere difficoltoso il propiziarsi di occasioni corruttive. Si afferma, così, che. "...I Paesi sono sempre più consapevoli che una maggiore attenzione dedicata alla prevenzione diminuisca la necessità d'insistere sull'applicazione delle regole. A lungo termine, la prevenzione è un investimento meno oneroso che incide favorevolmente sulla cultura dei servizi e sulle relazioni tra pubblica amministrazione e società civile"²².

Si palesa, così, l'esigenza di meglio delineare il concetto di etica che vogliamo condividere, essendo plurimi i significati che possiamo associare al termine suddetto. In tal senso, tralasciando ideologie di tipo assolutistico o salvifico, il termine di etica può essere declinato nella pubblica amministrazione come l'insieme delle regole di comportamento cui occorre attenersi, fondato sulla cultura della responsabilità del funzionario pubblico che sembra davvero la pietra angolare della tematica che abbiamo affrontato. In questo modo, il tema etico ritorna al fondamentale principio della libertà individuale e della responsabilità del singolo, intesa come attitudine (o dovere) a dare una risposta, un esito, ad esigenze rappresentate, sulla base di regole comportamentali predeterminate ma anche sull'imprescindibile libertà di decidere, questa sì morale, con la consapevolezza di dover accettare le conseguenze relative.

Un'interessante e condivisibile impostazione della questione, atta a risolvere l'apparente contrasto tra il rifiuto, proprio di ogni democratico e liberale, dello Stato etico, con l'esigenza di un maggiore livello di consapevolezza etica nel sistema della pubblica amministrazione, si può rinvenire nella riflessione pluriennale sul tema condotta da Carlo Mosca, già prefetto ora consigliere di Stato.

In un suo sapido ed articolato intervento sul tema del 2005²³, Mosca evidenzia come la tematica dell'etica nella pubblica amministrazione, ed in specie nei gangli essenziali della pubblica dirigenza, debba essere inquadrata come problema culturale, ovvero come argomento in relazione al quale costruire un insieme di valori di fondo condivisi. Tutto ciò, in quella prospettiva, non si determina attraverso un comando eteroprodotto, ma attraverso una riflessione approfondita che, mediante i necessari presidi formativi della dirigenza pubblica, giunga a costituire un idem sentire che valga a costituire il necessario elemento

umano fondante di una pubblica amministrazione più giusta, meritevole della fiducia della società.

Se quindi è inequivoco, nella suddetta impostazione, l'accentuazione sul metodo formativo quale strumento per pervenire al risultato auspicato, è altresì ben chiaro il contenuto di cui s'intende riempire il contenitore dei valori etici, riassunto nelle formule dell'etica del bene comune, dell'etica della legalità, dell'etica della libertà uguale e solidale, dell'etica della coesione e dell'etica della responsabilità²⁴.

L'etica del bene comune è individuata nella tensione alla cura dell'interesse generale, contrapposto all'interesse individuale, che, a livello pubblico, si inverte nell'etica della coesione, che fa riferimento alla tenuta territoriale, sociale, dell'ordinamento giuridico e delle istituzioni. Tali valori generali sono peraltro temperati dall'etica della libertà uguale e solidale che deve sostanziarsi nello sforzo di far sentire ciascuno libero nelle proprie determinazioni. Altrettanto fondante è l'etica della legalità, che si riconduce alla primaria esigenza del rispetto della legge da parte di tutti e senza eccezioni. In relazione a ciò, Mosca evidenzia che non si può transigere sul se rispettare le regole o sul se farle rispettare. Quello su cui si può discutere semmai è invece sul come rispettarle, sul come farle rispettare ed il come tiene conto della complessità delle vicende che si verificano e che meritano intelligenza, prudenza e saggezza nel governo delle crisi.

In questo modo, mi pare che torniamo alla tensione esistente tra il principio di buon andamento e di legalità che, come ho cercato di illustrare in precedenza, caratterizza la figura del dirigente pubblico e che, nella prospettiva del Mosca può (anzi deve) essere risolta attraverso l'etica della responsabilità.

Nel testo citato si legge che: "L'etica della intenzione è necessaria ma non sufficiente socialmente ed è quindi sopravanzata dall'etica della responsabilità che guarda ai risultati della propria azione. Voglio dire che la responsabilità sta nel farsi carico delle conseguenze del proprio agire che è ispirato dai valori, ma che deve produrre esiti positivi nel pubblico interesse; non può fermarsi cioè alla pura e semplice condivisione in astratto dei valori e poi, irresponsabilmente, sul piano concreto aprire una divaricazione tra l'intenzione di fare bene e l'irresponsabilità di non fare in concreto, bene."

Mi pare, in conclusione, che il tema della responsabilità del pubblico funzionario, o del dirigente pubblico, come preferisco, non possa che risolversi, in termini positivi, nell'assunzione su di sé delle conseguenze di libere scelte, professionalmente e consapevolmente assunte in un quadro di valori etici condivisi e di sistemi di prevenzione sempre più efficaci ma che non possono eliminare l'alea di un mestiere complesso come la società odierna.

1^o DURANTE, Spoils system e dirigenza pubblica, in www.giustizia-amministrativa.it, 2011, p.3.

2^o GRECO, I nuovi profili della responsabilità dirigenziale nella legge 18 luglio 2009, n. 69, in www.giustizia-amministrativa.it, 2009, p.2.

3^o IBIDEM.

4^o A proposito dei dirigenti della carriera prefettizia Carlo Mosca sottolinea che: "... Occorre stimolare ed arricchire la capacità di ognuno ad essere funzionari dei fatti, più che degli atti, ad essere cioè risolutori di problemi.". MOSCA, Frammenti di identità prefettoriale, Rubettino Editore, 2006, p. 58.

5[□] Per una ricostruzione del dibattito dottrinale, v. SALOMONE, La responsabilità dirigenziale oltre i confini della prestazione individuale, in Giur. It., 2010, p.12 ss. Per una rassegna di pronunce giurisprudenziali sull'argomento, cfr. CARUSO, La responsabilità del dirigente pubblico, in www.guidelegali.it.

6[□] GRECO, op.cit., p. 5.

7[□] IBIDEM, p.4.

8[□] IBIDEM.

9[□] A cura di T. BARZANTI, Quaderno: "Rafforzare l'integrità nel settore pubblico per uno sviluppo economico sostenibile", in ww.dirpubblica.it 2012

10[□] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, La Corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione, in www.governo.it.

11[□] BEVILACQUA, Il sistema sanzionatorio delineato dalla legge anticorruzione, in *Giur. It.*, 2012, 12.

12[□] V. sul tema la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2012

13[□] BEVILACQUA, op. cit.

14[□] IBIDEM.

15[□] MALTONI, La Cassazione stronca la legge anticorruzione, in www.diritto.it

16[□] BORROMEO, Legge anticorruzione, P. Davigo: "L'elenco di ciò che manca è infinito", in ww.ilfattoquotidiano.it

17[□] V. l'atto di sindacato ispettivo dell'On. Lannutti in www.eliolannutti.it.

18[□] G.W.F Hegel, Lineamenti di filosofia del diritto, parr. 257-258

19[□] G.W.F Hegel, Lineamenti di filosofia del diritto, Bari, pag. 238

20[□] MUSSOMINI - CONTU, La dottrina del fascismo, Milano, 1936, p. 40.

21[□] OCSE, Nota di sintesi sulla gestione pubblica, settembre 2012

22[□] IBIDEM.

23[□] MOSCA, Etica e Corpo prefettizio, prolusione al venticinquennale della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, in www.interno.gov.it, 2005

24[□] IBIDEM.

<https://www.diritto.it/fisiologia-del-dirigente-pubblico-un-difficile-equilibrio-tra-buon-andamento-e-principi-o-di-legalita/>