

Schema generale di Codice Etico per politici e funzionari pubblici

LUCIANO FASANO E NICOLA PASINI*

Qui di seguito viene presentato uno schema generale di Codice Etico per il ceto politico e il ceto amministrativo, sul modello dell'ASPA (American Society for Public Administration). Nostro intento è quello di creare le condizioni per comportamenti virtuosi e corretti attuati da politici e funzionari pubblici nell'esercizio delle proprie funzioni. Riteniamo infatti che l'etica applicata alla politica e alla PA favorisca un processo decisionale più trasparente e risponda adeguatamente alle richieste di *accountability* sempre più forte proveniente da tutti gli *stakeholders* (cittadini, elettori, gruppi di interesse e di pressione, ecc.).

La semplice lettura dello schema generale di Codice etico qui proposto potrebbe già di per sé bastare a comprendere la funzione che esso può svolgere al fine di favorire la formazione di un ceto politico e burocratico in grado di esercitare in modo responsabile il proprio ruolo. L'affermazione di una concezione responsabile dell'agire politico e amministrativo può peraltro costituire la cornice più adatta a rendere il personale politico rappresentativo e il funzionariato pubblico sensibili nei confronti dei costi della politica.

Il meccanismo fondamentale sulla base del quale opera la pressione normativa rispetto alla conformità delle condotte ai principi e alle norme di un codice etico è quello degli effetti reputazionali. Secondo la teoria degli effetti reputazionali, l'esistenza di standard comunemente condivisi ed osservabili circa come i soggetti di un sistema di interazione dovrebbero comportarsi affinché vengano considerati "corretti", induce nei soggetti interagenti una pressione normativa alla conformità. E tale pressione, al reiterarsi dell'interazione, favorisce il diffondersi dei comportamenti "corretti", in quanto qualsiasi soggetto avverte, anche dal punto di vista del proprio personale interesse, un incentivo razionale alla conformità al fine di non essere escluso dalla cerchia degli interagenti.

* Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Milano.

Una prima versione dello Schema è stata presentata al congresso annuale della SISP – Società Italiana di Scienza Politica, Catania, 20-22 settembre 2007. Si ringrazia Emilio D'Orazio per i commenti al testo.

Preambolo. Per una visione della Rappresentanza politica e della Funzione pubblica

Il rapporto di rappresentanza politica, in un contesto liberaldemocratico, si configura come un *ipotetico contratto sociale (delega di autorità responsabile)* tra rappresentate eletto ed elettori, finalizzato a far fronte all'insieme di aspettative e interessi che i secondi possono legittimamente vantare nei confronti dei primi. Poiché nella sua azione politica e amministrativa il rappresentante eletto produce effetti diretti e indiretti su altri soggetti, anche aspettative e interessi di questi ultimi devono essere tenuti in debita considerazione e, in quanto tali, vanno annoverati fra i contenuti del contratto.

Analoghe considerazioni valgono, sempre in un contesto liberaldemocratico, per la funzione pubblica; in relazione sia al personale politico rappresentativo e di governo, sia ai cittadini in quanto destinatari delle prestazioni e dei servizi realizzati dalla Pubblica amministrazione.

I soggetti di questo contratto sociale sono gli stakeholder, sia per il personale politico elettivo, sia per il pubblico funzionariato.

L'esercizio della rappresentanza politica e della funzione pubblica nelle forme previste dal presente Codice contribuiscono a definire il processo democratico.

I. Principi Etici Generali

1. Principio di equità

La rappresentanza politica e la funzione pubblica si caratterizzano attraverso una forma di *cooperazione reciproca* in cui:

- *gli stakeholder del personale politico rappresentativo*: cittadini elettori, iscritti e dirigenti del partito di appartenenza, gruppi di pressione, partiti politici della coalizione di appartenenza, Pubblica amministrazione, istituzioni pubbliche, comunità sociale circostante;
- *gli stakeholder del funzionariato pubblico*: cittadini elettori, gruppi di pressione, rappresentanti politici eletti, politici con funzioni di governo, istituzioni pubbliche, comunità sociale circostante;
- operano nel perseguimento di obiettivi *mutuamente vantaggiosi*, in grado di arrecare benefici all'intera collettività.

Ciascun soggetto, contribuendo al processo democratico, nei limiti che gli sono riconosciuti dal proprio ruolo, riceve da esso un'equa parte di benefici e sostiene un'equa parte di costi (senza discriminazioni ingiustificate).

2. Principio di imparzialità

Qualunque pretesa coerente con la concezione della rappresentanza politica e della funzione pubblica richiamata nel preambolo viene riconosciuta dal presente Codice, e merita *eguale considerazione e rispetto*, a prescindere dal particolare soggetto che la avanza.

Le aspettative di tutti i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel processo democratico non devono dar luogo a trattamenti di favore.

3. Principio del ‘pluralismo’

Il processo democratico si contraddistingue in virtù della presenza di molteplici valori, concezioni del bene, tradizioni linguistiche, etniche e religiose, condotte e stili di vita, la cui ammissibilità va commisurata alla compatibilità mostrata nei confronti dei *principi pubblicamente riconosciuti e condivisi* dalle diverse realtà culturali presenti nella comunità sociale circostante.

4. Principio di efficacia

L'efficacia di tutte le attività contemplate dal processo democratico si misura attraverso il *livello di aspettative realizzato da parte dei cittadini (responsiveness)*, rispetto ad una rendicontazione trasparente che il personale politico elettivo e del funzionariato pubblico assicurano per quanto concerne le loro azioni e gli obiettivi correlati ad esse dichiarati. Il principio di efficacia implica che si trovino le modalità più opportune per promuovere le legittime aspirazioni dei cittadini, premiandone le capacità e soddisfacendone i bisogni.

5. Principio di efficienza

Le attività del processo democratico promosse dal personale politico rappresentativo o dal funzionariato pubblico devono prevedere un livello di investimento dei diversi soggetti in esse coinvolti, tale da produrre i minori costi possibili rispetto alle condizioni in cui esso è stato effettuato.

II. Principi Etici relativi ai Comportamenti Politici e Amministrativi

6. Principio di integrità

Il rappresentante politico (il funzionario pubblico) rivendica piena autonomia rispetto alla scelta dei metodi e degli strumenti con i quali definisce, progetta e attua la propria azione politico-amministrativa. Nel contempo si assume piena responsabilità rispetto all'equità, imparzialità, efficacia e efficienza delle proprie iniziative, nel rispondere alle pretese legittime dei diversi soggetti che direttamente o indirettamente partecipano al processo democratico, in modo particolare i cittadini elettori.

7. Principio di responsabilità morale

Tutti i soggetti coinvolti nel processo democratico rispettano reciprocamente i rispettivi ruoli, impegnandosi a rimuovere le condizioni che potrebbero pregiudicare l'equità, l'imparzialità, l'efficacia e l'efficienza del processo stesso complessivamente inteso.

8. Principio di neutralità

La funzione pubblica garantisce un atteggiamento neutrale nei confronti di valori, concezioni del bene, tradizioni linguistiche, etniche e religiose, condotte e stili di vita presenti nel processo democratico, per quanto ciò risulti compatibile con i principi di equità, imparzialità, efficacia e efficienza previsti dal presente Codice.

9. Principio di apparenza e esemplarità

Personale politico rappresentativo e funzionariato pubblico devono evitare comportamenti che possano anche solo creare l'apparenza di scorrettezze tali da *danneggiare gravemente l'immagine delle istituzioni pubbliche, della Pubblica amministrazione e del processo democratico complessivamente inteso*.

10. Principio di lealtà

Il personale politico rappresentativo riconosce di avere un vincolo di lealtà nei confronti dei diversi soggetti del processo democratico (cittadini elettori, iscritti e dirigenti del partito di appartenenza, gruppi di pressione, partiti politici della coalizione di appartenenza, Pubblica amministrazione, istituzioni pubbliche, comunità sociale circostante) che a qualche titolo vantano una legittima aspettativa nei suoi confronti.

Il funzionariato pubblico riconosce di avere un obbligo morale verso i diversi soggetti del processo democratico (cittadini elettori, gruppi di pressione, rappresentanti politici eletti, politici con funzioni di governo, istituzioni pubbliche, comunità sociale circostante) coinvolti direttamente o indirettamente dalla propria attività.

Il comportamento di ogni soggetto deve essere finalizzato a preservare la propria buona reputazione, così come quella degli altri soggetti del processo democratico.

11. Principio del rendere conto (accountability)

Il personale politico rappresentativo e il funzionariato pubblico si impegnano a render conto del proprio operato, rispetto alla loro attività politica e amministrativa, e nei confronti dei diversi interlocutori con i quali sono in relazione, sempre nel rispetto dei principi enunciati nel presente Codice.

12. Principio di responsività (responsiveness)

Il personale politico rappresentativo e il funzionariato pubblico devono mostrarsi sensibili nell'affrontare circostanze nuove, condizioni mutevoli, domande e bisogni

in via di evoluzione, aspettative diverse, che si manifestano nella società, così come da parte di qualunque soggetto direttamente o indirettamente coinvolto nel processo democratico, purché siano compatibili con l'equità, l'imparzialità, l'efficacia e l'efficienza per come sono intesi nel presente Codice.

13. Principio di riservatezza

Personale politico rappresentativo e funzionariato pubblico si impegnano a proteggere l'informazione riservata di carattere personale di cui vengono a conoscenza, assumendosi la responsabilità di non farla trapelare, se non dietro esplicito consenso della persona direttamente interessata. È possibile *derogare* al principio di riservatezza soltanto nei casi in cui la mancata rivelazione dell'informazione rischia di *compromettere il mandato fiduciario* tra i diversi soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel processo formativo.

14. Principio dell'interesse della comunità sociale circostante

Personale politico rappresentativo e funzionariato pubblico riconoscono alla comunità sociale in cui operano, sia essa locale o nazionale, un'equa considerazione, rispettandone e tutelandone le peculiari caratteristiche, a meno che queste non risultino in palese contrasto con le finalità del presente Codice.

15. Norma di riconoscimento dell'interesse nazionale

Personale politico rappresentativo e funzionariato pubblico si impegnano a riconoscere la salienza dell'interesse della comunità nazionale. Se ne fanno interpreti secondo una *logica cooperativa*, finalizzata al *mutuo vantaggio* di quanti, dall'interno e dall'esterno della comunità stessa, operano in vista della sua salvaguardia e valorizzazione. Si prodigano inoltre affinché l'interesse nazionale venga adeguatamente e consapevolmente compreso dai diversi soggetti coinvolti nel processo democratico.

17. Norma di condotta giusta

Norma di 'chiusura'

In ottemperanza alla propria responsabilità morale, personale politico e amministrativo in ogni situazione in cui potrebbe trarre vantaggio da una disegualianza di potere e/o informazione, si impegnano viceversa a:

- comprendere bisogni e preferenze del proprio interlocutore, a meno che queste risultino incompatibili con i principi enunciati nel presente Codice;
- formulare ogni impegno reciproco in modo tale da fornire al proprio interlocutore, specialmente quando a causa dell'ignoranza questi non sia neppure in grado di esigerla, tutta l'informazione rilevante, fornendo un quadro per quanto possibile esaustivo delle diverse alternative a disposizione;

- eseguire con scrupolo e con onestà il contenuto di ogni impegno preso, sia esso esplicitamente o implicitamente formulato, vantando una legittima aspettativa che anche l'altra parte faccia lo stesso;
- non approfittare di alcuna situazione in cui per frode, forza o bisogno si rendesse possibile trarre indebitamente vantaggio dall'attribuzione di costi ingiustificati al proprio interlocutore;
- evitare comportamenti opportunistici;
- rispettare le leggi nazionali, le normative internazionali e le prassi istituzionali, ai quali si è deliberatamente stabilito di aderire.